

Aktivointi, sanktiot ja poiskäännyttäminen.

Nuorten aikuisten työvoimapolitiittisten lausuntojen
kohdentuminen TE-palveluissa.

Silja Kristiina Uusikangas

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Yhteiskuntapolitiikka
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2019



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution – Department Sosiaalitieteiden laitos	
Tekijä/Författare – Author Silja Kristiina Uusikangas			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Aktivointi, sanktiot ja poiskäännyttäminen. Nuorten aikuisten työvoimapolitiittisten lausuntojen kohdentuminen TE-palveluissa.			
Oppiaine / Läroämne – Subject Yhteiskuntapolitiikka			
Työn laji/Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma		Aika/Datum – Month and year Huhtikuu 2019	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 99 + 14
Tiivistelmä/Referat – Abstract <p>18–24-vuotiaiden nuorten aikuisten työvoimapolitiittiset sanktiot ovat tiukempia kuin muulla väestöllä. Tällä yritetään vähentää nuorisotyöttömyyttä ja kiinnittää nuoret aikuiset työn, koulutuksen tai aktivointipalveluiden piiriin. Aiemman tutkimuksen perusteella sanktiot eivät onnistu kannustamaan kaikkia samalla tavalla, vaan sanktioiden mekanismit näyttävät toimivan erityisesti heihin, joilla on muutenkin parhaat edellytykset kiinnittyä työmarkkinoille tai koulutukseen.</p> <p>Tutkielman keskeinen väite on, että julkista valtaa käyttävien TE-palveluiden aktivointipoliittisissa käytännöissä voi olla rakenteita, jotka voivat poiskäännyttää erityisesti haavoittuvimmissa asemassa olevia ihmisiä hyvinvointivaltion etuuksien ja palveluiden piiristä. Tutkielmassa tarkastellaan, miten yleisiä 18–24-vuotiaiden nuorten aikuisten työvoimapolitiittiset aktivointi- ja sanktiolausunnot ovat sekä mitkä tekijät ennustavat nuorten aikuisten todennäköisyyttä saada aktivointi- ja sanktiolausuntoja. Aktivointi- ja sanktiolausuntojen kohdentumista peilataan institutionaalisten poiskäännyttämisen kehykseen.</p> <p>Aineistona tutkielmassa on käytetty Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemaa URA-rekisteriaineistoa, joka on poimittu työvoimahallinnon URA-järjestelmästä vuonna 2017. Tutkielman kohderyhmään kuuluvat 18–24-vuotiaat työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneet nuoret aikuiset. Analyysimenetelminä käytetään deskriptiivistä tarkastelua sekä multinomiaalista logistista regressioanalyysiä. Tutkielman taustahankkeena on Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Valmistus 4.0 - ja sen teknologiset, taloudelliset, koulutukselliset ja sosiaalipoliittiset strategiat -hankkeen osahanke.</p> <p>Joko aktivointi- tai sanktiolausuntoja tai sekä että saa yli puolet aineistossa olevista nuorista aikuisista. Kaksi viidestä Työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaana olleesta nuoresta aikuisesta on saanut työvoimapolitiittisia sanktioita, ja puolella sanktioita saaneista ei ollut lainkaan aktivointilausuntoja. Monimuuttujamallin avulla tehty analyysi osoittaa, että pelkkien sanktioiden saamisen riskiä ennustaa eniten peruskoulutuksen varassa oleminen. Riskiä saada sekä aktivointi- että sanktiolausuntoja kasvattavat peruskoulutuksen lisäksi erityisesti tuntematon tai puuttuva koulutus, muu kuin Suomen kansalaisuus ja osaamisen kehittämisen palvelulinjoilla oleminen. Alueellisesti lähes kaikissa maakunnissa on Uuttamaata suurempi riski saada pelkkiä työvoimapolitiittisia sanktioita, kun taas aktivointi on tavallisempaa Uudenmaan ja muiden suurten kaupunkialueiden ulkopuolella. Aktivoinnin riski heijastelee maantieteellisesti työttömien työnhakijoiden osuutta työvoimasta.</p> <p>Nuorten aikuisten tiukempia sanktioita perustellaan syrjäytymisen ehkäisemisellä sekä nuorisotyöttömyyden erityisongelmalla. Tutkielman tulokset haastavat jossain määrin näitä perusteluja. Tutkielman havainnot osoittavat institutionaaliselle poiskäännyttämiselle altistavan reunan erityisesti tilanteessa, jossa työttömyysturvan saamisen ehdot liittyvät koulutukseen, mutta jossa matalasti kouluttautuneella työnhakijalla ei ole kykyä, halua tai muita edellytyksiä vastata kouluttautumisen vaatimukseen. Samalla havainto aktivoinnin yleisyydestä korkean työttömyyden alueilla haastaa käsitystä siitä, että nuorisotyöttömyyteen voitaisiin vastata lähinnä työvoiman tarjontaa lisäävillä politiikkatoimilla.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords aktivointipoliittikka, sanktiot, TE-palvelut, NEET-nuoret, nuoret aikuiset, institutionaalinen poiskäännyttäminen			

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Aktivointi työllisyys- ja sosiaalipolitiikan ytimessä	7
2.1 Aktivointi ja sanktiot työvoimapolitiittisina käytäntöinä	11
2.2 Aktivoinnin ja sanktioinnin eriytyneet vaikutukset	15
3 Nuoret aikuiset työttömyysturvan reunalla	18
3.1 Nuoret aikuiset sosiaaliturvan käyttäjinä	18
3.2 Nuoret aikuiset instituutioiden reunoilla	23
3.3 Eriarvoinen nuoruus	28
4 Institutionaalinen poiskäännyttäminen	31
4.1 Institutionaalinen poiskäännyttäminen prosessina	31
4.2 Institutionaalisen poiskäännyttämisen kehys	34
5 Aineisto, menetelmät ja muuttujat	36
5.1 Aineiston esittely	36
5.2 Rekisteriaineiston ominaispiirteet ja rajoitteet	37
5.3 Multinomiaalinen logistinen regressioanalyysi	39
5.4 Analyysin vaiheet ja selitettävät kategoriat	41
5.5 Selittävät muuttujat	42
6 Analyysi	46
6.1 Aktivointi- ja sanktiolausuntojen yleisyys aineistossa	46
6.2 Aktivointi- ja sanktiolausuntoja ennustavat mallit	48
6.3 Monimuuttujamallin tulokset	51
7 Diskussio	68
7.1 Tulosten tarkastelu	68
7.2 Tulosten yhteiskunnallinen merkitys	77
7.3 Tulosten arviointi	81
7.3.1 Validiteetti ja reliabiliteetti	81
7.3.2 Muu eettinen pohdinta	83
7.3.3 Teoreettisen kehyksen kritiikki	84
7.4 Johtopäätökset	85
7.5 Jatkotutkimusaiheita	88
Lähteet	91
Liitteet	100

Taulukot

Taulukko 1 Aktivointitoimien ja sanktioiden yleisyys	47
Taulukko 2 Selittävien muuttujien frekvenssit ja prosenttiosuudet	49
Taulukko 3 Multinomiaalinen logistinen regressio: aktivointitoimia, ei sanktioita.....	54
Taulukko 4 Multinomiaalinen logistinen regressio: ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	56
Taulukko 5 Multinomiaalinen logistinen regressio: ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	58
Taulukko 6 Multinomiaalinen logistinen regressio: ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	60
Taulukko 7 Multinomiaalinen logistinen regressio: aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita	62
Taulukko 8 Multinomiaalinen logistinen regressio: maakunnat mallista, joka sisältää sekä demografiset muuttujat että palvelulinjat.....	65
Taulukko 9 Työvoimapoliittiset lausunnot.	100
Taulukko 10 Multinomiaalinen logistinen regressio: demografiset muuttujat sisältävä malli ..	102
Taulukko 11 Multinomiaalinen logistinen regressio: demografiset muuttujat sekä palvelulinjat sisältävä malli.....	106

1 Johdanto

Tämän tutkielman keskeinen argumentti on, että hyvinvointivaltioiden julkista valtaa käyttävien instituutioiden, esimerkiksi tämän tutkielman keskiössä olevien työ- ja elinkeinopalveluiden eli TE-palveluiden, käytännöissä on rakenteellisia ulossulkevia reunoja. Näihin reunoihin varsinkin haavoittuvimmat meistä ovat vaarassa törmätä. Ulossulkevat reunat muodostuvat kohtiin, joissa arvioidaan, kuka missäkin tilanteessa on oikeutettu hyvinvointivaltion tarjoamiin etuuksiin ja palveluihin ja kuka tulee suljetuksi näiden etuuksien ja palveluiden ulkopuolelle.

Tällaiset reunat ovat toisaalta jotain luonnollista, joka muodostuu, kun päätöksenteon ja lainsäädännön prosesseissa määritellään, kenelle resursseja kohdistetaan ja millä ehdoilla. Samalla instituutioiden rakenteissa ja käytännöissä piilevät reunat ovat jotain sellaista, johon päätöksenteolla voidaan vaikuttaa. Siksi ulossulkevista reunoista on tärkeää olla tietoinen. Esimerkiksi yhteiskuntapoliittisissa syrjäytymiskeskusteluissa kuulee pohdittavan, mitkä tekijät yksilöiden elämässä altistavat sille, että yksilö jää työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolelle. Tässä tutkielmassa yritetään kääntää katse siihen, millaisilla tekijöillä on yhteys siihen, että yksilö törmää rakenteellisiin reunoihin yhdessä kontekstissa eli TE-palveluiden työvoimapolitiittisissa lausunnoissa.

Rakenteellisia reunoja on pohdittu myös tutkielman tutkimusongelmaa eli työvoimapolitiittisten lausuntojen kohdentumista laajemmassa globaalissa talouden kehityksessä. Professori Saskia Sassenin (2018, 207) mukaan maailmassa on tapahtunut muutos, jossa ihmisiä sisällyttävä dynamiikka on muuttunut ihmisiä poissulkevaksi. Sassen kuvaa, kuinka monimutkaiset järjestelmät tuottavat jakolinjoja ihmisten välille ylittäen perinteisen ymmärryksemme eriarvoisuudesta. Näitä dynaamisia, globaaleja systeemisen tason muutoksia Sassen nimittää karkottamisen logiikaksi.

Sassenin (2018) mukaan karkottamiselle altistavien rakenteellisten reunojen taustalla ovat uusliberalistinen, uusklassisen taloustieteen oppien mukainen maailmantalouden ja finanssitalouden muutos sekä julkishallinnollisiin instituutioihin ulottunut tehokkuuden vaatimus. Sassen kuvaa, kuinka karkottamisen logiikan mukaiset ulossulkemisen paikat ovat yleistyneet kaikkialla, missä toiminta on muovautunut uusliberalistisen paradigman mukaiseksi. (Sassen 2018.)

Suomessa uusliberalistinen kehitys alkoi saada jalansijaa 1980-luvulla, jolloin rahoitusmarkkinoita vapautettiin (Patomäki 2007, 55). 1990-luvun laman jälkeen ja erityisesti vuodesta 1995 eteenpäin myös uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen mallin hengessä suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää sekä työmarkkinapolitiikkaa on kehitetty aktivointipoliittisista lähtökohdista: työttömyysetuuksien saamisen ehdoissa vastikkeellisuutta on lisätty yksilön oman aktiivisuuden vastuuta korostaen (Keskitalo & Karjalainen 2013, 7–21). Aktivointipoliittisten toimien tarkoituksena on kiinnittää ihmiset työhön tai toimintaan, joka valmentaa tekemään työtä. Aktivointipoliittisia toimia toteutetaan erityisesti työvoimahallinnon piirissä. Työ- ja elinkeinotoimistot eli TE-toimistot ovat eräänlaisia rajakohtia, joissa yritetään kiinnittää yksilöitä työmarkkinoiden piiriin.

Osana aktivointipoliittinen paradigman vahvistumista usko yhteiskunnan luomiin kannustimiin käyttäytymisen ohjaamisessa on kasvanut, mikä näkyy sosiaaliturvan sanktioiden kovenemisessa (Karjalainen 2013, 21). Suomalaisen työttömyys- ja sosiaalietuusjärjestelmän yksilökohtaistumisen ja vastikkeellistumisen sekä sanktioiden tiukentumisen voidaan nähdä heijastavan Sassenin (2018, 111) kuvaamaa muutosta, jossa yhä useampi voi päätyä järjestelmän reunalle, kun työttömiä poiskäännytetään sosiaali- ja työttömyysturvan piiristä esimerkiksi taloudellisiin säästöpainaisiin vedoten.

Sakari Hänninen ja Jouko Karjalainen (2007) sekä Tuukka Lahti (2007) käsitteellistävät työvoimahallinnossa ja sosiaali- ja työttömyysetuuksien piirissä tapahtuvia karkottamisen dynamiikkoja institutionaalisen poiskäännyttämisen käsitteen avulla. Institutionaalinen poiskäännyttäminen on myös tässä tutkielmassa käytetty keskeisin teoreettinen käsite. Hänninen ja Karjalainen kuvaavat institutionaalista poiskäännyttämistä monivaiheiseksi prosessiksi, jossa yksilöt tulevat suljetuksi ulos palveluiden tai etuuksien piiristä. Lahden (2007, 192–209) mukaan poiskäännyttämisessä on usein kyse siitä, että ilmiöitä ja lainsäädäntöä, kuten työttömyyttä ja työttömyysturvan ehtoja, määritellään uudelleen rakenteellisen ongelman, kuten esimerkiksi resurssipulan, ratkaisemiseksi. Kun ilmiöitä ja lainsäädäntöä määritellään uudelleen osana etuusjärjestelmän toimeenpanoa, vaihteleva määrä työttömiä jää etuuksien ja palveluiden ulkopuolelle. Syntyy järjestelmien reunoja.

Poiskäännyttäminen, jota kutsutaan varsinkin yhdysvaltalaisessa keskustelussa diversioksi, voidaan nähdä inversion periaatteen toteuttamatta jättämisenä (Hänninen & Karjalainen 2007, 157–191). Inversion periaate tarkoittaa Hännisen ja Karjalaisen mukaan eettistä ohjenuoraa, jossa yksilön heikommat voimavarat ja haavoittuvampi asema vahvistavat julkisen vallan velvollisuutta turvata yksilön toimeentuloa ja muita perusturvaan kuuluvia oikeuksia, kuten sosiaali- ja terveyspalveluilta. Tässä tutkielmassa ei voida ottaa kantaa siihen, mitkä jokaisen työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneen yksilön voimavarat ovat, sillä tutkielman aineistona on hallinnollinen URA-rekisteriaineisto. Sen sijaan haavoittuvuuden mittareina käytetään sitä, kuinka suurena etäisyys työmarkkinoilta näyttäytyy eri taustatekijöiden perusteella aiemman tutkimustiedon valossa. Esimerkiksi matalasti koulutetut voivat olla haavoittuvammassa asemassa suhteessa avoimilla työmarkkinoilla menestymiseen kuin korkeasti koulutetut.

Kun aktivointipolitiikan osuutta sosiaali- ja työvoimapolitiikan keinona on viime vuosikymmeninä lisätty, ovat vastikkeellisuuden lisääntyminen sekä sanktioiden tiukennukset koskeneet erityisesti nuoria. Nykyisissä työttömyysturvan ehdoissa 18–24-vuotiaat vailla ammatilliseksi koulutukseksi katsottavaa tutkintoa olevat nuoret aikuiset ovat erilaisessa asemassa suhteessa vähintään 25-vuotiaaseen väestöön. Vuonna 1999 alle 25-vuotiaiden vailla ammatillista tutkintoa olevien nuorten perusturvaetuuksien ehtoihin lisättiin velvoite hakea koulutukseen, ja vuonna 2010 kiristettiin toimeentulotuen sanktioita, jos nuori aikuinen toimi työvoimapoliittisesti moitittavalla tavalla (PeVL 1996, PeVL 2010).

Samalla, kun nuorten perusturvaetuuksien ehtoja on tiukennettu, on siis syntynyt uudenlaisia järjestelmien reunoja, jotka perustuvat ikään ja koulutustasoon. Tiukemmat työttömyysetuuksien ehdot tarkoittavat sitä, että myös sanktioinnin perusteet ovat nuorille aikuisille muuta väestöä laajemmat. Tiukemmilla perusturvan ehdoilla on haluttu varmistaa, että mahdollisimman moni nuori kiinnittyisi lähemmäs työmarkkinoita pikemminkin kuin putoaisi yhteiskunnallisten instituutioiden, kuten työn, koulutuksen tai palveluiden, ulkopuolelle. Nuorisotyöttömyyden erityisongelma sekä nuorten riski syrjäytyä eli jäädä yhteiskunnallisten instituutioiden ulkopuolelle ovat toimineet perustuslakivaliokunnan (PeVL 1996, PeVL 2010) linjausten mukaan poliittisina perusteina perusturvan ehtojen tiukennuksille.

Empiirinen näyttö siitä, miten nuorten aikuisten tiukemmat sanktiot vaikuttavat, ei ole yksiselitteistä. Vaikka sanktioiden tiukentamisen tiedetään lisäävän siirtymää pois työttömyydestä väestötasolla, ei siirtymä ole samanlainen kaikissa ryhmissä. Sanktioilla on havaittu olevan merkittävin työllistymistä edistävä vaikutus ihmisille, joiden todennäköisyys työllistyä avoimille markkinoille on muutenkin suurin (Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009). Vastaavasti esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien siirtymisen työttömyydestä avoimille työmarkkinoille ei ole havaittu lisääntyneen, kun sanktioita on tiukennettu (Keskitalo & Karjalainen 2013, 7–21).

Myöskään nuorille suunnattujen tiukempien aktivointitoimien ja sanktioiden vaikutukset eivät ole yksiselitteisiä. Toisaalta perusturvan tiukemmat ehdot nuorille voivat auttaa osaa nuorista aikuisista löytämään soveltuvien palveluiden piiriin (Raittila ym. 2018), ja koulutuspolkujen aikaistuminen ja nopeutuminen voi lisätä koulutuksen loppuunsaattamisen todennäköisyyttä (Myrskylä 2011). Toisaalta esimerkiksi Britanniassa nuorille suunnattujen aktivointitoimien on havaittu tuottavan työttömyyttä syventävää stigmaa (Heinz 2009). Sanktiot voivat kasvattaa myös köyhyysriskiä: esimerkiksi Kela on arvioinut, että nuorten aikuisten perusturvan saamisen jäykkyys lisää kannustavuudeltaan heikon toimeentulotuen käyttöä (Raittila ym. 2018).

Monissa työttömyysturvaa ja sanktioita käsittelevissä tutkimuksissa, esimerkiksi Henna Buskin (2014) väitöskirjassa ja vuosien 2017–2018 perustulokokeilussa, alle 25-vuotiaat on jätetty pois tutkimusasetelmista. Nimenomaan nuorten aikuisten sanktioiden tutkimuksessa voidaan siis nähdä olevan tutkimuksellisia aukkoja. Siksi tässä tutkielmassa pyritään syventämään tilastolliseen tarkasteluun perustuvaa ymmärrystä siitä, miten yleistä nuorten aikuisten aktivointi- ja sanktiolausuntojen saaminen on sekä mitkä tekijät ennustavat aktivointi- ja sanktiolausuntojen saamista nuorilla aikuisilla. Tutkielman tuloksilla voi olla yhteiskunnallista merkitystä, kun halutaan ymmärtää, kuinka hyvin aktivointitoimien ja sanktioinnin sosiaali- ja työvoimapolitiittiset tavoitteet saavutetaan nuorten aikuisten muuta väestöä tiukempien sanktioiden avulla.

Kuten todettu, uusliberalistisissa diskursseissa yksilön ominaisuudet ja valinnat korostuvat. On kuitenkin tärkeää, että ymmärrys nuorten aikuisten yhteiskunnallisiin instituutioihin kiinnittymisestä niin instituutioiden ulkopuolelle jäämisestä ei jää yksilön ominaisuuksien tai elämänkulun tarkastelun tasolle. Poliittikkatoimien ja vaikuttavien

tukipalveluiden näkökulmasta on toki tärkeää ymmärtää yhteiskunnallisen ulosjäämisen dynamiikkaa esimerkiksi elämäntulon näkökulmasta. On kuitenkin vaarana, että yksilöiden ominaisuuksiin sekä elämäntuloon keskittyminen hämärtää sitä, että yhteiskunnallisilla rakenteilla ja institutionaalisilla käytänteillä voi olla suuri vaikutus siihen, ketkä pystyvät kiinnittymään yhteiskunnallisten instituutioiden, esimerkiksi koulutuksen, työmarkkinoiden tai työvoimapalveluiden, piiriin.

Tässä tutkielmassa tarkoituksena on lisätä ymmärrystä nuorten aikuisten aktivointitoimien ja sanktioiden kohdentumisesta ja sitä kautta mahdollisista poiskäännyttämisen paikoista, joita TE-palveluiden rakenteissa ja käytänteissä voi esiintyä. Siksi tutkielmassa tarkastellaan TE-palveluiden työvoimapolitiittisten lausuntojen kohdentumista institutionaalisen poiskäännyttämisen teorian avulla. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla tarkastellaan deskriptiivisesti, kuinka yleistä työvoimapolitiittisten aktivointi- ja sanktiolausuntojen saaminen ylipäättään on tutkielman kohderyhmässä eli 18–24-vuotiailla. Nuorilla ikäryhmillä kiinnittyminen avoimille työmarkkinoille on vanhempia ikäryhmiä epävarmempaa (ks. esim. Aho, Pitkänen & Vanttaja 2012), ja suhteessa työmarkkinoihin nuoret ovat haavoittuvammassa asemassa. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla halutaan hahmottaa, millaisia toisaalta kiinnittymisen ja toisaalta ulossulkemisen paikkoja yksin ikä voi tuottaa TE-palveluissa.

Toisen tutkimuskysymyksen avulla tarkastellaan, millaiset tekijät ennustavat sitä, että työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut nuori aikuinen saa joko työvoimapolitiittisia aktivointi- tai sanktiolausuntoja tai sekä aktivointi- että sanktiolausuntoja. Sanktiolausuntojen kohdentumista tarkastellaan erittelemällä erillisiin ennustettaviin kategorioihin ainoastaan nuorille erityisten sanktioiden saaminen sekä ainakin muiden kuin nuorille aikuisille erityisten sanktiolausuntojen saaminen. Havaintoja peilataan institutionaalisen poiskäännyttämisen kehykseen ja siihen, lisääkö haavoittuvampi asema suhteessa työmarkkinoille päätymiseen institutionaalisen poiskäännyttämisen riskiä. Selittävinä muuttujina monimuuttujamallissa käytetään viittä demografista muuttujaa sekä TE-palveluiden palvelulinjoja, joita käytetään mittarina sille, kuinka haavoittuvassa asemassa työnhakija oli suhteessa avoimiin työmarkkinoihin.

Tutkielman tutkimuskysymykset ovat

- 1) kuinka yleistä työvoimapolitiittisten aktivointi- ja sanktiolausuntojen saaminen on 18–24-vuotiailla nuorilla aikuisilla? sekä
- 2) mitkä tekijät ennustavat todennäköisyyttä saada työvoimapolitiittinen aktivointi- ja/tai sanktiolausunto 18–24-vuotiailla nuorilla aikuisilla?

Tutkielma on tehty yhteiskuntapolitiittisella otteella, ja sen keskiössä ovat yhteiskuntapolitiikalle tyypillisesti teemat, kuten hyvinvointivaltion instituutioiden vaikutus ihmisten mahdollisuuksiin toimia yhteiskunnassa. Samalla tutkielma kietoutuu temaattisesti ja metodologisesti sosiaalipolitiikan ja nuorisotutkimuksen kriittisiin ja emansipatorisiin erityisaloihin, mikä näkyy erityisesti politiikkatoimien ja hyvinvointivaltion instituutioiden roolin kriittisessä tarkastelussa. Sosiaalipolitiittisen ja nuorisotutkimuksen tavoitteina on lisätä erityisesti heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien hyvinvointia ja mahdollisuuksia. Varsinkin nuorisotutkimuksesta ammentavilta osin voidaan katsoa, että tutkielma mukailee kriittistä teoriaa siltä osin, ettei se pyri esiintymään puolueettomana tai säilymään eturistiriitojen ulkopuolella.

Tutkielman seuraavassa osiossa esitellään taustaluku, jossa kytketään aktivointipolitiikka ja sanktiot osaksi laajempaa yhteiskuntapolitiittista kehystä. Samalla sanktioiden logiikkaa tarkastellaan suhteessa sen sosiaalipolitiittisiin ja taloustieteellisiin tavoitteisiin. Luvussa esitellään myös aktivointi ja sanktiot työvoimapolitiittisina käytäntöinä. Taustaluvun jälkeen esitellään institutionaalisen poiskäännyttämisen teoreettinen kehys vaiheineen. Teoriaosion jälkeen kuvataan ensin tutkielman aineistona käytetty URA-rekisteriaineisto ja sen jälkeen esitellään analyysimenetelmät, analyysin vaiheet sekä selittävät muuttujat, joita ennustavassa mallissa on käytetty. Tutkielman lopuksi analyysin tulokset esitellään, niiden luotettavuutta arvioidaan ja tuloksista nousseet havainnot kytketään laajemmin akateemiseen ja yhteiskuntapolitiittiseen keskusteluun.

Tutkielman taustahankkeena on Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Valmistus 4.0 - ja sen teknologiset, taloudelliset, koulutukselliset ja sosiaalipolitiittiset strategiat -hankkeen osahanke. Tutkielman URA-aineiston tutkimusluvan on myöntänyt Työ- ja elinkeinoministeriö, ja aineiston hallinnasta ja käyttöluvista vastaa Tilastokeskus.

2 Aktivointi työllisyys- ja sosiaalipolitiikan ytimessä

Tässä luvussa määritellään, mitä aktivointipolitiikka tarkoittaa sekä esitellään yhteiskunnallinen konteksti, johon aktivointipolitiikka paradigmaattisesti sekä osana hyvinvointivaltiokehitystä sijoittuu. Samalla konteksti avaa palkkatyön merkitystä työllisyys- ja sosiaalipolitiikan ytimessä ja siten keskeisenä yhteiskunnallisen osallisuuden mittarina. Lisäksi kuvataan lyhyesti uusklassisen talousteorian perusoletuksia, jotta voidaan hahmottaa, millaisiin taustaoletuksiin työvoimapolitiittisten sanktioiden työvoimapolitiittiset tavoitteet kytkeytyvät.

Saskia Sassenin (2018) karkottamisen logiikan mukaan yhteiskunnallisten järjestelmien monimutkaistuminen sekä uusliberalistinen ideologia ja siitä kumpuavat tehokkuuden ja aktivoinnin vaatimukset ovat lisänneet reunoja, joilla ihmiset tasapainoilevat inkluusion eli mukana olemisen ja eksklusion eli poissulkemisen rajalla. Suomalaisessa 2000-luvun yhteiskunnassa yksi keskeisimmistä reunoista muodostuu palkkatyön kohdalle, mitä aktivointipolitiikan vahva rooli suomalaisessa työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa vahvistaa.

Aktivointipolitiikan yleistymisen voidaan nähdä usean, osin päällekkäisen kehityskulun tuloksena. Merkittävin kehityskaari, johon aktivointipolitiikka linkittyy, on uusliberalismin vakiintuminen poliittiseksi paradigmaksi. Uusliberalismiksi kutsutaan taloustieteissä metateoriaa, jossa hyvinvoinnin lisäämisen ja ihmisten yritteliäisyyden keinona ja edellytyksenä ovat yksilön vapaus, yksityinen omistusoikeus, vapaat markkinat sekä vapaakauppa (Patomäki 2007, 10; Harvey 2005, 6–7). Oppi siitä, miten talous, valtion rooli ja julkishallinto tulisi järjestää uudelleen uusliberalistisen paradigman mukaisesti, lähti leviämään 1970-luvulta Yhdysvalloista, Iso-Britanniasta ja Kiinasta ja on sittemmin muovannut taloudellisia ja poliittisia suhteita globaalisti (Patomäki 2007, 10; Harvey 2005, 6–7).

Elsa Keskitalo ja Vappu Karjalainen (2013, 7–21) kuvaavat, kuinka pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamista ovat leimanneet yhteiskunnallisten turvaverkkojen vahvistaminen, perhepolitiikka ja työntekijöiden työkuoron ylläpitäminen. Suomalainen hyvinvointivaltio on rakentunut muiden pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden tavoin ajatukselle siitä, että yksilöitä on tuettava toimeentulossa ja yhteiskuntaan

kiinnittymisessä. Sosiaalipolitiikka on siten ollut yksi valtion keskeisiä tehtäviä pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa.

Uusliberalistisen paradigman yleistymisen on ulottunut myös Suomeen ja vaikuttanut siihen, miten hyvinvointivaltion merkitys ja tehtävät ymmärretään. Suomessa uusliberalistinen paradigma on vaikuttanut paitsi talous- ja työllisyyspolitiikan, myös sosiaalipolitiikan suuntaan korostamalla suurempaa yksilön vastuuta ja julkisen vallan vähäisempää roolia yksilön elämästä huolehtimisessa (Karjalainen & Keskitalo 2013).

Suomessa uusliberalistisen kehityksen katsotaan alkaneen 1980-luvulla, jolloin rahoitusmarkkinoita vapautettiin (Patomäki 2007, 55). Karjalainen ja Keskitalo (2013) kuvaavat, kuinka 1990-luvulla vahvistui ajatus siitä, että julkisen talouden menoja on hillittävä ja työllistymisen on oltava sosiaalipolitiikan keskeinen tavoite. Erityisesti 1990-luvun laman seurauksena poliittis-taloudellinen ilmapiiri alkoi kääntyä siihen suuntaan, että laajojen hyvinvointipalvelujen ja -etuuksien hinta käy kansantaloudelle liian kalliiksi.

1990-luvun laman jälkeen Suomen valtion talous oli heikolla pohjalla, ja Paavo Lipposen hallituskaudella vuodesta 1995 alkaen myös suomalaisessa sosiaalipolitiikassa katsotaan alkaneen aktivointipolitiikan aika (Keskitalo & Karjalainen 2013). Taustalla vaikuttivat Karjalaisen ja Keskitalon mukaan sekä laman aiheuttamat kansantalouden säästöpainheet että uusliberalistiseen ideologian oppien mukaiset julkisen talouden ja hallinnon tehokkuusvaatimukset, joista selkeimpänä esimerkkinä uuden julkisjohtamisen oppi (*New Public Management*). Samaan aikaan kehitykseen on vaikuttanut myös Euroopan Unionin sosiaalipoliittinen linjaus, joka korosti aktiivista sosiaalipolitiikkaa (Lahti 2007, 192–209).

Raija Julkunen (2013, 21–44) on todennut, että aktivointipolitiikan yleistymisen myötä hyvinvointivaltion (*welfare state*) on korvannut kilpailukykyvaltio (*workfare state*). Kilpailukykyvaltion käsite heijastelee uusklassisen taloustieteen lähtökohtia ja voisi määritelmällisesti tarkoittaa valtiota, joka huolehtii “*institutionaalisista puitteista ja työvoiman tarjonnasta*” (Ahokas, Alaja & Eskelinen 2018, 44). Myös Keskitalon ja Karjalaisen (2013, 7) mukaan aktivointipolitiikka tarkoittaa hyvinvointivaltion luonteen muutosta, jossa työllisyys on noussut sosiaalipoliittisten tavoitteiden keskiöön ja jossa

aktivointipolitiikka voi olla sosiaalipolitiikan lisäksi myös työvoima- ja talouspolitiikan sekä koulutus- ja nuorisopolitiikan tavoite.

Lahti (2007, 192–209) määrittelee aktivointipolitiikan aktiiviseksi sosiaalipolitiikaksi, jossa sosiaaliturvajärjestelmiin lisätään elementtejä, jotka kannustavat ihmisiä omatoimisuuteen. Lahden mukaan tavallisimmin aktiivisesta sosiaalipolitiikasta puhutaan nimenomaan työllistymistä edistävien toimien yhteydessä, ja 2000-luvulle tultaessa aktivointipoliittisten uudistusten tavoitteille onkin ollut leimallista työvoima- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden lähentyminen. Kuten Lahti toteaa, aktivointipolitiikassa työllistymistä edeltäväksi strategiaksi on määritelty yksilöiden työllistymisvalmiuksien parantaminen, jolla pyritään vastaamaan työvoiman tarjonnan riittävyyteen pikemminkin kuin työvoiman kysyntään.

Keskitalon ja Karjalaisen (2013) mukaan aktivoinnilla pyritään työllisyysasteen nostamiseen, kansantalouden menojen vähentämiseen ja verotulojen lisäämiseen. Heidän mukaansa aktivointipolitiikkaa perustellaan kansantalouden kustannusten hillinnän lisäksi myös nuorten ja pitkäaikaistyöttömien syrjäytymisen ehkäisemisellä sekä sillä, että työ on sosiaalinen investointi, joka parantaa ihmisten mahdollisuuksia toimia yhteiskunnan osana. Tällainen inhimillisen pääoman kehittämistä korostava lähestymistapa on Keskitalon ja Karjalaisen mukaan lähempänä perinteistä sosiaalipolitiikkaa kuin Yhdysvalloista peräisin oleva työkeskeinen lähestymistapa, jossa etuusriippuvuutta vältetään ja jossa etuuksien saamista on selvästi kohdennettu.

Työhön kannustaminen ei ole sosiaalipolitiikassa uusi tavoite, mutta aktivointipolitiikka on muuttanut kannustamisen keinoja (Julkunen 2013, 21–44). Keskitalo ja Karjalainen (2013, 7–21) kuvaavat, kuinka aktivoinnin keinot ovat siirtyneet inhimillisen pääoman kehittämisestä työkeskeiseen, angloamerikkalaiseen lähestymistapaan, jossa vastikkeellisuus ja sanktiot korostuvat. 1990-luvulla alkaneesta aktivointipolitiikan yleistymisestä saakka sosiaaliturvan ehtoja on tiukennettu ja muutettu vastikkeellisemmaksi paitsi työttömyysetuuksien, myös viimesijaiseksi tueksi tarkoitetun toimeentulotuen osalta. (Keskitalo & Karjalainen 2013; Lahti 2007, 192–109.)

Vaikka Suomessa sosiaaliturvajärjestelmän vastikkeellisuutta on 1990-luvulta alkaen lisätty ja sanktioita tiukennettu, on silti syytä huomata, että suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän sanktiot ovat kansainvälisessä vertailussa suhteellisen lieviä (Hiilamo, Määttä, Koskenvuo, Pyykkönen, Räsänen & Aaltonen 2017, 27). Lisäksi Suomessa on käytössä useita sosiaalipoliittisia toimia, jotka tähtäävät workfare-työvoimapolitiikan periaatteiden sijaan inhimillisen pääoman kasvattamiseen (Keskitalo & Karjalainen 2013, 7–21).

Aktivointipolitiikan tavoite on, että palkkatyön ulkopuolelle joutunut henkilö päätyisi mahdollisimman nopeasti takaisin palkkatyön piiriin ja nostaisi sosiaaliturvaetuuksia mahdollisimman vähän aikaa. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 7.) Käytännössä siis työvoimapolitiittisista sekä sosiaalietuuksiin liittyvistä yhteiskunnan järjestelmistä yritetään luoda sellaisia, että yksilöillä olisi mahdollisimman suuret kannustimet pyrkiä pois näiden järjestelmän piiristä erityisesti tekemään palkkatyötä. Aktivointipolitiikalle on tyypillistä negatiivisten kannustimien mukanaolo: vaikka aktivointitoimia eli positiivisia kannustimia olisi tarjolla, usein toiminnoista kieltäytyminen johtaa sanktioon, joka on negatiivinen kannustin (Lahti 2007, 196).

Yhteiskuntafilosofisesti aktivoinnin paradigman muutos nostaa tarkasteluun kysymykset siitä, millaisena yksilön ja valtion suhde nähdään sekä mitkä ovat yksilön ja valtion oikeudet ja velvollisuudet toisilleen. Aktivointipolitiikan yleistyminen ja siihen kytkeytynyt velvollisuusperustaisuus haastavat aiemmin pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa vallalla olleen paradigman, jossa keskiössä ovat olleet sosiaalisten oikeuksien turvaaminen (Saari 2009, 52) sekä pyrkimys taata ihmisille mahdollisimman tasa-arvoiset mahdollisuudet tavoitella hyvinvointia taloudellisten edellytysten sekä toimintamahdollisuuksien tarjoamisen kautta (Björklund & Sarlio-Siintola 2010, 37).

Ahokas ym. (2018, 25–48) ovat pohtineet yhteiskuntapolitiikan lähtökohdaksi valittujen tai valikoituneiden taloustieteellisten teorioiden oletusten vaikutusta siihen, millaista työllisyyspolitiikkaa tehdään. Uusklassisessa talusteoriassa oletetaan Ahokkaan ym. mukaan, että markkinat ja markkinoiden osana toimivat työmarkkinat hakeutuvat tasapainoon viimeistään pitkällä aikavälillä ja että talouden makrotaso muodostuu mikrotasolla tapahtuvan kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen summana. Uusklassisessa talusteoriassa korostuu työn tarjonta työmarkkinoilla eli se, onko työvoimaa saatavilla

työmarkkinoiden käyttöön. Uusklassisessa taloustieteessä työttömyyden nähdään olevan vapaaehtoista ja johtuvan siitä, ettei yksilön työntarjontapäätöksen ja yrityksen työnkysyntäpäätöksen kohtaamispistettä ole vielä löytynyt. Tämän katsotaan johtuvan esimerkiksi sosiaaliturvan kannustavuuden ongelmista eli käytännössä siitä, että sosiaaliturvan tason nähdään olevan liian lähellä tarjottua korvausta työstä.

Ahokkaan ym. (2018) teoreettiseen synteisiin uusklassisen talousteorian oletuksista voidaan perustaa tulkinta siitä, että Suomessa sosiaaliturvan sanktioiden taustalla vaikuttaa joukko uusklassisen taloustieteen makroteorian oletuksia. Näistä oletuksista keskeisimpiä ovat aktivointipolitiikan näkökulmasta työn tarjonnan lisäämisen oletus sekä oletus siitä, että rationaalisten ihmisten mikrotason valinnoilla ja niitä kannustimilla ohjaamalla voidaan vaikuttaa makrotalouden tasapainoon.

Uusliberalistisen hyvinvointivaltion paradigman muutoksen hengessä Suomen talous- ja yhteiskuntapolitiikan voidaan nähdä ammentavan laajennetusta uusklassisesta talousteoriasta. Kuten Ahokas ym. (2018) kuvaavat, uusklassinen talousteoriatunnistaa muun muassa suhdannevaihteluiden vaikutukset eli käytännössä ei-vapaaehtoisen työttömyyden olemassaolon, mutta siinä painotetaan työvoiman tarjontaa työvoimapolitiikan keskeisenä keinona. Työvoimapolitiikassa uusklassisesta talousteoriasta kumpuavat ratkaisut keskittyvät siis mikrotason toimijoiden valintojen ohjaamiseen ja työn tarjonnan lisäämiseen, mikä näkyy aktivointipolitiikan vahvistumisena.

2.1 Aktivointi ja sanktiot työvoimapolitiittisina käytäntöinä

Tässä alaluvussa tarkastellaan aktivointia ja sanktioita työvoimapolitiittisina käytäntöinä. Aluksi alaluvussa esitellään TE-palveluiden ja perusturvaetuuksien peruseriaatteet sekä kuvataan työvoimapolitiittisiin sanktioihin ja aktivointitoimiin liittyvät keskeiset käsitteet.

Työ- ja elinkeinopalvelut eli TE-palvelut toimeenpanevat työvoimapolitiittista lainsäädäntöä. TE-palveluiden toiminta perustuu lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), eli myös TE-palveluiden piirissä tehtyjen päätösten taustalla vaikuttaa laki ja siihen pohjautuvat ohjeistukset. TE-palvelut ovat paikallishallinnon viranomaisia, jotka käyttävät siten viranomaisille kuuluvaa julkista

valtaa. Julkinen valta on perustuslakiin perustuvaa valtaa, jonka mukaan valtaa käyttävät voivat kohdistaa lakiin perustuvia oikeustoimia muihin henkilöihin ilman toimenpiteiden kohteiden suostumusta.

Työvoimapoliittisilla lausunnoilla tarkoitetaan Työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) päätöksiä siitä, täyttyvätkö työttömyysetuuden eli ansiopäivärahan, peruspäivärahan tai työmarkkinatuen työvoimapoliittiset edellytykset. (TE-palvelut, b.) Lausunnot liittyvät työttömyysetuuden saamisen ehtoihin, työvoimapoliittisesti moitittavaan menettelyyn, työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettaviin etuuksiin, työllistymissuunnitelmaan tai vastaavaan suunnitelmaan, omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumiseen. Muista lausunnon perusteista säädetään Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Kuten tutkielman edellisessä luvussa kuvattiin, aktivointipolitiikka on osa laajempaa uusliberalistista poliittisen ja hallinnan paradigman kehitystä, jossa vastikkeellisuus ja sanktiot ovat tyypillisiä ja jossa yksilöiden oletetaan kantavan vastuuta omasta toimeentulostaan. Aktivointipolitiikassa pyritään kannustimien ja muiden ohjaustoimien avulla ohjaamaan ihmisten käyttäytymistä toivottuun suuntaan. Aktivoinnin keinot voidaan karkeasti jakaa Suomessa ja muissa pohjoismaissa kuntoutukseen sekä muihin työllisyyttä edistäviin palveluihin ja sanktioihin eli työttömyysetuuksien menetykseen tai niiden tason alentamiseen.

Aktivointilausunnoilla tarkoitetaan tässä tutkielmassa työvoimapoliittisia lausuntoja, jotka linkittyvät työttömän aktivointipalveluiden piirissä olemiseen. Aktivointitoimet tai -palvelut ovat TE-palveluiden tuottamia tai tilaamia palveluita, joiden tarkoitus on tukea työttömän työnhakijan työllistymistä. Usein aktivointipalveluihin osallistuminen on työttömyysetuuden saamisen ehto ja palvelusta kieltäytyminen sanktioinnin peruste. TE-palveluiden työllistymisen edistämiseen tähtäviä palveluita ovat työnhakuvalmennus, uravalmennus, työkokeilu, koulutuskokeilu, työvoimakoulutus, kuntouttava työtoiminta, omaehtoinen opiskelu sekä maahanmuuttajien omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna. Näistä omaehtoinen opiskelu koskee vain yli 25-vuotiaita. Työllistymistä edeltävien palveluiden ajalta maksetaan työttömyysetuutta, jos työnhakija pitää työnhaun voimassa myös aktivointitoimien aikana.

Työvoimapolitiittisilla sanktioilla tarkoitetaan ohjauskeinoja, joilla pyritään lisäämään sosiaaliturvajärjestelmän kannustavuutta, eli tekemään sosiaaliturvaetuuksien nostamisesta vähemmän houkuttelevaa kuin palkkatyöhön pyrkimisestä. Käytännössä sanktiot ovat rangaistuksia siitä, että henkilö on toiminut työvoimapolitiittisesti moitittavalla tavalla. Sanktioperusteita ovat esimerkiksi perusteettomana pidetty työstä kieltäytyminen ja vailla ammattiin johtavaa koulutusta olevalla alle 25-vuotiaalla koulutuksen keskeyttäminen tai koulutukseen hakematta jättäminen. Sanktiot ovat aktivointipolitiikkaa, jolla pyritään kannustamaan yksilöitä hakeutumaan työmarkkinoille tai työmarkkinakelpoisuuteen johtavaan koulutukseen.

Tyypillisin sanktio on karenssi eli sosiaaliturvaetuuden epääminen osittain tai kokonaan toistaiseksi tai määräajaksi. Karenssin kesto vaihtelee 15 ja 90 päivän välillä ja sen perusteena voi olla työstä eroaminen, työstä kieltäytyminen, palvelusta kieltäytyminen tai palvelun keskeyttäminen, aktivointisuunnitelman laiminlyöminen tai alle 25-vuotiaalla koulutukseen hakuvelvoitteen laiminlyöminen. (TE-palvelut, c.)

Työttömyysetuuksien ja viimesijaisen toimeentulotuen karenssien ehdot ovat osittain päällekkäiset: esimerkiksi koulutukseen hakuvelvoitteen laiminlyönti voi olla peruste sekä työmarkkinatuen karenssille että toimeentulotuen tason alentamiselle.

Perusturva ja perustoimeentulo ovat osin päällekkäisiä ja joskus ristiin käytettyjä käsitteitä, joista kummankin ytimessä on kysymys siitä, minkä verran julkinen valta on velvoitettu vastaamaan kansalaisistaan ja muista valtion vaikutuspiirissä olevista henkilöistä. Suomen perustuslaki takaa oikeuden perustoimeentulon turvaan “--*työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella*” (Suomen perustuslaki 731/1999, §19). Siinä missä perusturvan ajatellaan sisältävän joskus myös esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluja, perustoimeentulolla tarkoitetaan sosiaaliturvaetuuksia, joihin sisältyvät perusturvaetuudet. Perusturvaetuuksia ovat kansaneläkkeet, perheavustukset, asumis- ja toimeentulotuki, sairauspäiväraha, opintotuki ja perusturvaetuudet työmarkkinatuki, peruspäiväraha sekä ansiosidonnainen päiväraha (STVa).

Perusturvaetuuksien saamiseksi perusturvaetuuksiin oikeutetut yksilöt ovat velvoitettuja muun muassa osallistumaan työllistymis-, aktivointi- tai kotoutumissuunnitelman laatimiseen, raportoimaan suunnitelman toteutumisesta, hakemaan koulutukseen,

osallistumaan aktivointitoimiin sekä olemaan kokopäiväisesti työmarkkinoiden käytettävissä. Näiden velvoitteiden taustalla on laissa ilmaistuja tavoitteita sitä, millaisilla pakotteilla ja kannustimilla ihmisiä yritetään ohjata toimimaan lainsäätäjien toivomalla tavalla.

Työttömyysetuudet ovat tarveharkintaisia perusturvaetuuksia, joita voidaan maksaa 17–64-vuotiaalle Suomessa asuvalle työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneelle henkilölle. Suomessa työttömyysetuudet jakautuvat työmarkkinatukeen sekä peruspäivärahaan, joka puolestaan jakautuu kiinteään ja ansiosidonnaiseen peruspäivärahaan. Tärkeimmät kriteerit sille, että henkilö voi kirjautua työttömäksi työnhakijaksi ovat työmarkkinoiden käytettävissä oleminen sekä aktiivinen työnhaku (Lahti 2007, 194). Työttömyysetuutta saadakseen hakijan on oltava työkykyinen, työmarkkinoiden käytettävissä, hakea kokoaikatyötä ja olla taloudellisen tuen tarpeessa. Tuen piirissä eivät ole opiskelijat, yrittäjät tai henkilöt, jotka eivät täytä työssäoloehtoja. (Kela 2017a).

Työttömyysetuuksien myöntämisestä ja sekä työttömyysetuuksiin liittyvistä sanktioista vastaavat TE-palvelut, jotka antavat lausunnon etuuskelpoisuudesta. Toimeentulotuen karenssien myöntämisestä taas vastaa Kansaneläkelaitos (Kela), joka voi myös alentaa sanktiona toimeentulotuen tasoa 21–40 %. Kelan karenssin perusteena voi olla se, että hakijalle ei ole voitu laiminlyönnin perusteella tarjota työtä tai työvoimapalvelua; että hakija on kieltäytynyt työvoimapalvelusta, joka turvaisi hakijan toimeentulon kohtuullisen pitkäksi ajaksi; että hakija on kieltäytynyt aktivointisuunnitelman laatimisesta (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta, 3 §) tai täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt siitä (TE-palvelut, c).

18–24-vuotiaiden vailla ammatillista koulutusta olevien nuorten aikuisten työttömyysetuuksien ehdot poikkeavat vähintään 25-vuotiaasta väestöstä. Esimerkiksi työmarkkinatuen omavastuu-aika hakuhetkestä on viisi työpäivää työnhakijoille, jotka ovat suorittaneet ammattiin johtavan tutkinnon tai täyttävät työssäoloehdon (Kela 2017a), kun taas henkilöille, jotka eivät ole suorittaneet ammattiin johtavaa tutkintoa tai täytä työssäoloehtoja, odotusaika on 21 viikkoa eli noin viisi kuukautta (TE-palvelut, a).

Keskeisin eroavaisuus alle 25-vuotiaiden ja vähintään 25-vuotiaiden työttömäksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden työmarkkinatuen ehdoissa koskee velvoitetta hakea

koulutukseen. Velvoitteeseen kuuluu, että vailla ammatilliseksi koulutukseksi katsottavaa tutkintoa olevan alle 25-vuotiaan hakijan tulee hakea vähintään kahta opiskelupaikkaa kevään yhteishaussa, osallistua pääsykokeisiin ja ottaa saatu opiskelupaikka vastaan. Jos nuori hakee työttömyysetuutta syksyllä eikä ole hakenut koulutukseen edellisenä keväänä, hän ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen syksyllä. (TE-palvelut, a). Kouluttautumisvelvoite ei koske niitä nuoria, jotka ovat suorittaneet ammatillisen tutkinnon tai jotka täyttävät työssäoloehdon ja ovat siten oikeutettuja perus- tai ansiopäivärahaan (Aho ym. 2012, 10).

Tyypillisin nuorten aikuisten saama työttömyysetuus on työmarkkinatuki (Kelasto), jonka tarkoitus on edistää työmarkkinoille siirtymistä. Vaikka vuodesta 2017 kaikki työttömyysetuudet ovat olleet Kelan myöntämiä (Kela 2017b), riippuu oikeus toimeentuloturvaetuksiin nuorilla käytännössä TE-toimiston työvoimapolitiittisista lausunnoista (Hiilamo ym. 2017, 55).

2.2 Aktivoinnin ja sanktioinnin eriytyneet vaikutukset

Työvoimapolitiittiset sanktiot eivät kohdennu tasaisesti ihmisryhmien ja eri elämäntilanteissa olevien ihmisten välillä. Osittain syyt löytyvät työvoimapolitiikan käytännöistä, joita esiteltiin edellisessä luvussa, ja osittain syyt liittyvät muun muassa työvoiman kysyntään työmarkkinoilla. Tässä luvussa esitellään ensin aiempia tutkimuksia, joita on tehty työvoimapolitiittisten sanktioiden kohdentumisesta yleisesti. Alalukua seuraavassa pääluvussa pureudutaan siihen, millaisella reunalla nuoret aikuiset ovat suhteessa työttömyysturvaan ja millaisiin akateemisiin keskusteluihin nuorten aikuisten asema suhteessa työttömyysturvaan ja työvoimapolitiikkaan kytkeytyy.

Abbring, Berg ja Van Ours esittivät vuonna 1998, että työttömyysetuuksien sanktioilla on vaikutusta työllistymiseen ja että sanktioiden toiminnan mekanismit ovat työttömyysetuuden tason aleneminen sekä työnhaun intensiivisyyden lisääntyminen lisäsanktioiden pelossa. Nämä polut eivät ole erillisiä vaan niiden vaikutukset ovat toisistaan riippuvia (Abbring ym. 1998). Samaan aikaan sanktioilla voi olla myös vaikutuksia, jotka jäävät pimentoon, jos katsotaan ainoastaan lukuja siitä, kuinka paljon sanktioiden tiukennukset ovat lisänneet työttömyydestä työlliseksi siirtymistä.

Esimerkiksi Arni, Lalive ja Van Ours (2009) havaitsivat vuonna 2009, että työttömyysturvan sanktiot vaikuttivat positiivisesti siirtymiin työttömyydestä työllisyyteen mutta negatiivisesti työttömyysajan jälkeiseen palkkatasoon. Samassa tutkimuksessa havaittiin, että varoitukset sekä työnhakemisen seuranta voivat vaikuttaa positiivisesti työllistymiseen, mutta aiheuttaa vähemmän haittaa työttömyysajan jälkeiseen palkkatasoon kuin toteutuneet sanktiot. (Arni ym. 2009.)

Vuonna 2006 Suomen hallitus teki sosiaaliturvaan uudistuksen, joka tiukensi työttömyysturvan saamisen ehtoja ja kiristi sanktioita. Työttömyys väheni Hämäläisen, Tuomalan ja Ylikännön (2009) selvityksen perusteella uudistusta seuranneena vuonna niin merkittävästi, että voidaan sanoa työttömyyden vähenemisen johtuneen työttömyysetuuksien ehtojen kiristämisestä. Silti kun on selvitetty vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistuksen vaikutuksia on havaittu, ettei aktivoinnin uhalla ollut tilastollisesti merkittävää yhteyttä avoimille markkinoille työllistymiseen, vaikka aktivointitoimiin osallistuminen lisääntyikin selvästi uudistuksen myötä.

Hämäläinen ym. (2009) selvityksessä havaittiin myös, että uudistuksen myötä pitkään (yli 500 päivää) työttömänä olleiden osallistuminen aktivointitoimiin lisääntyi, mutta juuri heidän työllistymisensä ei silti merkittävästi lisääntynyt. Myös muissa tutkimuksissa on havaittu, että sanktioiden ja muiden aktivointitoimien työllisyyttä edistävä vaikutus ei ulotu kaikkiin ryhmiin yhtäläisesti: pelko aktivointitoimista vaikuttaa eniten helposti työllistyviin, mutta vaikeasti työllistyvillä vaikutus jää vähäisemmäksi (Keskitalo & Karjalainen 2013).

Vuonna 2014 ilmestyi Henna Buskin väitöskirja, jossa sanktioiden vaikutusta on tutkittu suhteessa haettavaan etuuteen sekä suhteessa kestoon, jonka hakija on ollut poissa työstä. Väitöskirjassa havaittiin, että sanktiot vaikuttavat erityisesti työmarkkinatukea saaviin henkilöihin. Johtopäätöksissä arvioidaan, että tämä johtuu työmarkkinatuen saajien suuremmasta riippuvuudesta työttömyysetuuteen kuin toisena tutkimuskohteena olleet ansiosidonnaisten etuuksien saajat. (Busk 2014, 59–84.) Toisaalta tiedetään, että suuri tuen tarve ja riippuvuus ei aina tarkoita sitä, että tukea tarvitseva henkilö pystyisi tai haluaisi toimia järjestelmän normien mukaisesti. Tästä kertoo viimesijaiseksi tueksi tarkoitettun toimeentulotuen alikäyttö (ks. esim. Kuivalainen 2007).

Useimmat tutkimukset, joita Euroopassa on tehty sanktioiden vaikutuksesta työllistymiseen, ovat koskeneet ansiosidonnaisia etuuksia. Lisäksi on arveltu, että sanktiot toimivat lähinnä heille, joilla on mahdollisuus valita työn ja työttömyyden välillä (Hiilamo 2003). Tutkimukset osoittavat, että sanktioiden uhka sekä itse sanktiot lisäävät työttömyydestä työllisyyteen siirtymistä ansiosidonnaisten etuuksien osalta, mutta empiiriset tutkimukset työttömyysetuuksien kannustinvaikutuksista Suomen kontekstissa ovat vähäisempiä. (Busk 2014, 13.)

Aiemman tutkimuksen perusteella voidaan olettaa, että osa aktivointitoimien ja sanktioiden vaikutuksesta liittyy motivointi- eli pelotevaikutukseen, jonka perusteella osa väestöstä pyrkii välttämään aktivointitoimien piiriin päätymistä (ks. esim. Hiilamo ym. 2017). Aina työttömyyden taustalla eivät ole myöskään kannustimiin tai aktiivisuuteen liittyvät syyt, vaan esimerkiksi aktiivisuudesta riippumattomista syistä johtuvat vaikeudet löytää työpaikkaa (Busk 2014, 31).

Varsinkin taloustieteen piirissä tehdyn tutkimuksen perusteella näyttö väestötasolla sanktioiden työttömyyttä vähentävistä kannustinvaikutuksista on melko kiistatonta. Sen sijaan työttömyyden väheneminen ei aina tapahdu avoimille työmarkkinoille työllistymisen kautta, vaan työttömyyden väheneminen voi johtua myös aktivointipalveluiden lisääntyneestä käytöstä. Se, että jostain on näyttöä väestötasolla, ei kerro myöskään siitä, miten sanktioiden vaikutukset eroavat eri tilanteissa olevien ihmisten välillä ja kenelle sanktiot vaikuttavat työllistymisen kannustimina ja kenelle eivät.

Viime vuosina sanktioiden ymmärtämiseen on etsitty tukea myös talous- ja yhteiskuntatieteiden ulkopuolelta sekä eri tieteenalojen rajapinnoilta. Esimerkiksi psykologispohjaisen niukkuustutkimuksen piirissä on esitetty, että kannustimet eivät välttämättä toimi, jos ihmisen mieli on niukkuuden ja puutteen myötä putkinäköistynyt ja fokusoitunut siihen, mistä ihmisellä on akuutti puute (Mullainathan & Safir, 2013).

3 Nuoret aikuiset työttömyysturvan reunalla

Nuorten aikuisten voidaan katsoa olevan samaan aikaan sekä työttömyysturvan reunalla että työmarkkinoiden reunalla. Työttömyysturvan reunalla oleminen kumpuaa työttömyysetuuksien ehdoista, joissa jo yksin 25 vuoden ikäraja muodostaa institutionaalisen reunan. Työmarkkinoiden reunalla oleminen liittyy paitsi siihen, että nuoret aikuiset ovat elämänkulun näkökulmasta vasta etsimässä paikkaansa työmarkkinoilta, myös siihen, että nuorisotyöttömyys riippuu muuta väestöä enemmän talouden suhdanteista ja työllisyyden kausivaihteluista (Aho ym. 2012).

Nuorten aikuisten työttömyysturvan ehtojen voidaan katsoa linkittyvän yhteiskuntapoliittisiin ja nuorisotutkimuksellisiin diskursseihin paitsi aktivointi- ja työvoimapolitiikasta, myös nuoruuteen liitettävästä syrjäytymisen riskistä sekä eriarvoisesta nuoruudesta. Tässä luvussa esitellään ensin, mitä nuorista aikuisista tiedetään sosiaali- ja työttömyysturvan käyttäjinä. Sen jälkeen esitellään instituutioiden ulkopuolella olemisen sekä eriarvoisen nuoruuden diskurssit, joihin kysymys nuorten aikuisten tiukemmista työttömyysturvan ehdoista kytkeytyy.

3.1 Nuoret aikuiset sosiaaliturvan käyttäjinä

Nuoruuteen katsotaan liittyvän erityispiirteitä ja riskejä, joiden perusteella nuorille räätälöityjä sanktioita sekä aktivointitoimia pidetään perusteltuina. Nuorten aikuisten sanktioilla on sekä sosiaalipoliittisia että talouspoliittisia tavoitteita: niillä pyritään sekä ehkäisemään syrjäytymistä että varmistamaan työvoiman tarjonnan riittävyys.

Tavoitteiden sosiaalipoliittinen ulottuvuus korostaa työhön kiinnittymistä ihmisen muun hyvinvoinnin ja osallisuuden lähteenä, kun taas taloustieteellinen näkökulma korostaa korkeaa työllisyysastetta sekä työvoiman tarjonnan lisäämistä kansantalouden kasvun peruspilareina.

Tutkielmassa keskitytään siihen, miten työvoimapolitiittiset sanktiot ja aktivointitoimet kohdentuvat nimenomaan 18–24-vuotiailla nuorilla aikuisilla, sillä Suomen lainsäädännössä työttömyysetuuksien ehdoissa 18–24-vuotiaat nuoret aikuiset ovat erilaisessa asemassa suhteessa yli 24-vuotiaaseen väestöön. Selkeimmin tämä näkyy siten, että vailla ammatillista koulutusta olevilla alle 25-vuotiailla peruspäivärahan sekä työmarkkinatuen saamisen ehtona on muusta väestöstä poiketen lisäksi velvollisuus hakeutua koulutukseen. Samalla ryhmällä perusturvaetuuksien odotusaika on 21

viikkoa, kun se vähintään 25-vuotiailla on 5 arkipäivää. Tiukemmat työttömyysetuuksien ehdot tarkoittavat sitä, että myös sanktioinnin perusteet ovat nuorille aikuisille muuta väestöä laajemmat. Perusturvaetuuksia voi saada jo 17-vuotiaana mutta ainoastaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. (Kela 2017a.)

Nuorilla tarkoitetaan nuorisolaissa (1285/2016, 3 §) alle 29-vuotiaita, ja esimerkiksi Eurostat määrittelee nuoriksi 15-29 -vuotiaat (Eurostat 2015, 39). Se, mitä nuoruudella tarkoitetaan, on kuitenkin ikävuosia monimuotoisempi kysymys. Nuoruus on sosiaalisesti ja kulttuurisesti määrittynyt elämänvaihe, johon linkitetään länsimaissa elämänkulun kannalta keskeisenä pidettyjä siirtymiä, joiden myötä lapsesta ja nuoresta tulee yhteiskunnan toimintoihin täysivaltaisesti osallistuva aikuinen. Nuoruus on myös vahvasti institutionalisoitu: nuoruuteen ikävaiheena linkittyy enemmän ikärajoja ja juridisia muutoksia kuin mihinkään toiseen elämänvaiheeseen (Juvonen 2013, 23–27).

24 vuotta, jota pidetään työttömyysturvaetuuksissa nuoren aikuisen yläikärajana, ei perustu 18-vuoden juridiseen täysi-ikäisyyteen (Laki holhoustoimesta 442/1999) eikä nuorisolain määrittelemään nuoruuden 29-vuoden yläikärajaan (Nuorisolaki 1285/2016). Vuoden 1996 työmarkkinatukiudistukseen liittyvässä perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että

”-- ammatillista koulutusta vailla olevia kohtaavan työelämästä syrjäytymisuhan huomioon ottaen valiokunta katsoo, että nykyisin vallitseva nuorisotyöttömyystilanne muodostaa hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävän perusteen 18–24-vuotiaiden erilliskohtelulle esityksen mukaisesti. -- Toisaalta on valiokunnan mielestä selvää, että mitä korkeammaksi ikäraja tällaisessa yhteydessä haluttaisiin asettaa, sitä vaikeampi sille olisi löytää valtiosääntöisesti hyväksyttävää perustetta, ja tilanne voisi siten merkitä kiellettyä ikäsyrjintää.”

PeVL 17/1996 vp-HE 75/1996 vp

Suomen perustuslaki vaatii, että ihmisiä kohdellaan yhdenvertaisesti lain edessä (Suomen perustuslaki 173/1999, 6 §). Lainsäädännössä täysi-ikäisille nuorille aikuisille on asetettu perustoimeentuloturvan saamiseksi erilaiset ehdot kuin muulle väestölle, ja lisäksi nuorten aikuisten viimesijaista toimeentulotukea voidaan alentaa

sanktiointitarkoituksessa 20–40 % (Laki toimeentulotuesta 1997/1412, 10 §).

Perustuslakivaliokunta on tulkinnut molempien kysymysten kohdalla, että nuoret aikuiset asetetaan laeissa eri asemaan muun väestön kanssa, mutta että tämä on perusteltua erityisesti työllisyyden lisäämiseksi (PeVL 17/1996).

Siihen, miten nuoret saataisiin nykyistä tehokkaammin kiinnittymään koulutukseen ja työelämään, on pyritty vastaamaan myös vuodesta 2013 voimassa olleella nuorisotakuulla. Nuorisotakuun tavoite on se, että jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, työkokeilu- opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun nuori on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon. (Nuorisotakuu.) Paitsi palvelulupaus, nuorisotakuu on myös työvoimapoliittinen aktivointivoimatoimi, josta kieltäytyminen johtaa sanktiona työttömyysturvan tai viimesijaisen turvan karenssiin siinä missä muukin kieltäytyminen työvoimapoliittisista toimista (TE-palvelut, b).

Nuorisotakuun vaikuttavuudesta on ristiriitaisia tuloksia. Suomessa nuorisotakuun arviointitutkimukset ovat osoittaneet, että nuorisotakuun tultua voimaan nuoret ohjautuvat TE-palveluista eteenpäin hieman enemmän työmarkkinoille ja selvästi enemmän työvalmennukseen. Samalla on vähentynyt niiden nuorten määrä, jotka ovat keskeyttäneet TE-toimiston asiakkuuden siten, ettei heidän sijoittumisestaan asiakkuuden jälkeen ole tietoa. Raportin kattamalla ajanjaksolla nuorten työttömyys kokonaisuudessaan kuitenkin lisääntyi. (Savolainen, Virnes, Hilpinen & Palola 2015.)

Pohjoismaiden ministerineuvoston lasten ja nuorten komitean selvityksessä vuonna 2015 puolestaan arvioitiin, että nuorisotakuun ainoa positiivinen vaikutus on ollut pelotevaikutus eli työvoimapoliittisten palveluiden piiriin päättymisen välttäminen. Selvityksen mukaan nuorisotakuu on voinut jopa aiheuttaa lukkiutumista nuorisotakuun piirissä oleviin palveluihin sen sijaan, että se olisi onnistunut kannustamaan avoimille työmarkkinoille työllistymisessä. Selvityksen perusteella nuorille suunnattuja aktivointitoimia tehokkaammin toimisivat aktivointitoimet, jotka vastaavat muulle väestölle suunnattuja aktivointitoimia. (Hyggen 2015; Hiilamo ym. 2017 86–87).

Nuorten työttömyyden tiedetään olevan muuta väestöä alttiimpi suhdannevaihteluille ja lisäksi kausivaihteluille, kuten vuodenajoille (Aho ym. 2013, 19). Talouden suhdanteilla

ja sitä kautta työpaikkojen määrällä on suuri vaikutus siihen, miten realistisia mahdollisuuksia erityisesti nuorilla on työllistyä avoimille työmarkkinoille. Kuten Sihto (2013, 202) toteaa, moni työtön olisi luultavasti valmis työhön, jos olosuhteet olisivat erilaiset. Esimerkiksi se, että nuorisotakuun toimintaa seuranneella ajanjaksolla nuorten työttömyys lisääntyi, johtui luultavasti ajallisesti samaan aikaan sijoittuvasta taloustaantumasta, jonka seurauksena työpaikkojen määrä väheni ja työttömien määrä lisääntyi kokonaisuudessaan.

Myöskään nuorten aikuisten tiukempien sanktioiden vaikutus avoimille työmarkkinoille työllistymiseen ei ole yksiselitteistä. Esimerkiksi Hollannissa nuorten tiukkojen sosiaaliturvan sanktioiden on havaittu edistävän työllistymistä (Hiilamo ym. 2017, 85; Abbring ym. 2005). Perusturvan tiukemmat ehdot ja sitä kautta aktivointitoimiin osallistuminen voivat myös auttaa joitain nuoria löytämään heitä hyödyttävien palveluiden piiriin (Raittila ym. 2018, Hiilamo ym. 2017; Sihto 2013, 202–208).

Aho ym. (2012) puolestaan ovat arvioineet, että koulutus- ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutukset saattavat joskus olla erilaisia tai joskus jopa vastakkaisia kuin on oletettu. Esimerkki tästä löytyy Iso-Britanniasta, jossa nuorille suunnattujen aktivointitoimien havaittiin tuottavan työnantajien silmissä työttömyyttä syventävää stigmaa, mikä vaikeutti nuorten työllistymistä entisestään (Heinz 2009).

Se, millaisia vaikutuksia työttömyydellä on yksilöihin, riippuu paljon siitä, missä asemassa henkilö on ollut aiemmin työmarkkinoilla. Jos työttömäksi jäävä henkilö on täyttänyt työssäoloehdon ja on oikeutettu ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen, on asema sekä taloudellisesti että suhteessa työvoimahallintoon parempi kuin henkilöillä, jotka ovat oikeutettuja peruspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Mitä nuoremasta aikuisesta on kyse, sitä harvempi on ehtinyt päästä ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin.

Lisäksi sanktioiden yksi keskeinen vaikutusmekanismi on niin kutsuttu motivointi- eli pelotevaikutus, eli kannustin välttää työttömyysetuuksien hakemista, jotta hakija välttyy myös aktivointitoimilta. Motivointivaikutus kohdistuu oletettavasti eniten niihin, joilla on muutenkin parhaat valmiudet työskennellä ja opiskella sekä niihin, jotka tuntevat sosiaaliturvajärjestelmän toimintaa ja sanktioiden perusteita. (Hiilamo ym. 2017, 28.)

Esimerkiksi Sihdon (2013) mukaan on näyttöä siitä, että työttömyysetuuksien ehtojen tiukentaminen voi johtaa siihen, että työttömät siirtyvät sellaisten turvajärjestelmien piiriin, jotka eivät johda aktiivisuuteen. Nuorten toimeentulotuen saaminen on ongelmallista, sillä toimeentulotuki on joustamattomampi ja kannustavuudeltaan heikompi kuin esimerkiksi työmarkkinatuki (Hiilamo ym. 2017). Erityisen ongelmalliseksi toimeentulotuen saaminen muodostuu pitkittyessään, millä nuorten aikuisten kohdalla tarkoitetaan yli neljän kuukauden toimeentulotukijaksoja (Raittila ym. 2018).

Viimesijaiseksi etuudeksi tarkoitetun toimeentulotuen käytössä nuoret ovat ylliedustettuna suhteessa muuhun väestöön. Raittila ym. (2018) ovat arvelleet tämän johtuvan nuorten epävarmemmasta työmarkkina-asemasta, varallisuuden puutteesta sekä ensisijaisten perusturvaetuuksien muuta väestöä tiukemmista ehdoista. Raittilan ym. (2018, 32) selvityksen mukaan vajaa puolet toimeentulotukea saavista nuorista ei saa ensisijaisia perusturvaetuuksia, ja yli puolella tästä joukosta syynä on ollut työvoimapolitiittinen lausunto, joka estää työttömyysturvan saamisen.

Nuorten aikuisten pitkä työttömyysturvan odotusaika sekä nuorille aikuisille helpommin asetettavat ensisijaisen työttömyysturvan karenssit voivat johtavat tilanteeseen, jossa nuoret aikuiset päätyvät usein lyhytaikaistenkin taloudellisten vaikeuksien vuoksi toimeentulotuen piiriin (Raittila ym. 2018, 31). Raittila ym. (2018, 41) ovat arvioineet, että toimeentulotuen pitkittymisen ja työttömyysetuuden saamisen estävän lausunnon yhteyttä voi selittää toisaalta se, että pienituloisuus kuluttaa aikaa ja muita resursseja, jotka ovat siten pois työllistymismahdollisuuksien parantamiselta ja toisaalta valikoituminen, jossa haastavimmissa tilanteissa olevat nuoret eivät pysty täyttämään työttömyysturvan ehtoja. (Raittila ym. 2018).

Kannustinloukku tarkoittaa tilannetta, jossa esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän ominaisuudet johtavat siihen, että järjestelmän kannalta toivottava käytös ei ole ihmiselle kannattavaa. Hannikainen-Ingman ym. (2012, 8) pitävät päällekkäisiä tarveharkintaisia tukia ongelmina, jotka nöyryyttävät hakijaa, lisäävät byrokratiaa ja tuottavat kannustinloukkuja. Nuorille kannustinloukun voi muodostaa työmarkkinatuen riittämättömyyden ja korkeiden asumiskustannuksien vuoksi maksettava toimeentulotuki (Hiilamo 2017, 76). Yksi keskeisistä nuorten aikuisten

kannustinloukuista liittyy siihen, että työttömyysturva ja toimeentulotuki ovat opintotukea suurempia.

Nuorten aikuisten työttömyysturvan ehtojen erityispiirre suhteessa vähintään 25-vuotiaaseen väestöön on velvoite hakea vähintään kahta opiskelupaikkaa kevään yhteishaussa. Kun koulutukseen hakeutumisvelvoitteen onnistumista Suomessa on tutkittu (Aho ym. 2012), on havaittu, että epämotivoivaan koulutukseen hakeutuminen koulutukseen hakeutumisvelvoitteen vuoksi voi lisätä välillisesti koulutuksen keskeyttämistä. Koulutukseen hakeutumisvelvoitteen laiminlyöntiin ja siten työttömyysetuuden karenssiin johtavat Ahon ym. (2012) muun muassa puutteellinen tieto hakuvelvoitteesta, vähäinen ohjaus soveltuvan opiskelualan valintaan, terveydelliset syyt sekä koulukiusaaminen. Lisäksi velvoite hakea koulutukseen on tunnettava ja täytettävä jo ennen mahdollista työttömyysetuuden tarvetta: jos syksyllä ilmenee tarve työttömyysetuudelle, edellytyksenä on, että tuen hakija on jo edellisenä keväänä hakeutunut koulutukseen velvoitteen edellyttämällä tavalla (TE-palvelut, b).

3.2 Nuoret aikuiset instituutioiden reunoilla

Tässä alaluvussa esitellään keskusteluja, jotka kytkeytyvät nuorten aikuisten yhteiskunnallisiin instituutioihin kiinnittymiseen sekä nuoruuden siirtymiin. Nuorten suhdetta työelämään ja koulutukseen hahmotetaan usein tässä luvussa esiteltävän NEET-nuoren käsitteen avulla. Luvussa kommentoidaan myös kriittisesti syrjäytymisen käsitettä.

Nuoruus elämänvaiheena sekä nuoruuteen liittyvät siirtymät ovat yhteiskuntapoliittisissa diskursseissa värittyneet usein huoli- ja riskipuheella. 1990-luvun puolesta välistä tämä on näkynyt yhä selkeämmin myös politiikan ja hallinnon päätöksissä. Nuoruuden elämänkulullisten siirtymien hallinnan yleistymisen ajallinen konteksti osuu yksiin uuden julkisjohtamisen yleistymisen ja siten myös laajemmin uusliberalistisen ideologian vakiintumisen kanssa, kuten Timo Harrikari (2008, 99–133) esittää.

Erityistä huolta kannetaan siitä, miten nuoruuden siirtymät ja niihin liittyvät odotukset tietynlaiseen yhteiskuntajärjestykseen kiinnittymisestä onnistuvat. Jos nuoret eivät

kiinnity yhteiskuntapoliittisesti määritellyn ihannenormin mukaisessa aikataulussa yhteiskunnan instituutioihin, erityisesti työelämään tai siihen valmentavaan koulutukseen, tämä mielletään riskiksi niin nuoren elämänsä kuin yhteiskunnan huoltosuhteen ja kansantalouden kehityksen näkökulmasta. Nuorten aktivointitoimia oikeuttavan huoli- ja riskidiskurssin yhtenä on ollut pelko nuorten mahdollisesti kasvaneesta työhaluttomuudesta. Tämä ei kuitenkaan saa empiiristä vahvistusta: kun tarkastellaan työhön liittyviä asenteita koko väestön tasolla, nuorten arvostus työtä kohtaan on säilynyt vakaana sukupolvelta toiselle, eikä 2000-luvulla aikuistunut y-sukupolvi tee tästä poikkeusta. (Pyöriä & Ojala 2016, 32–42).

Vaikka esimerkiksi Andy Furlongin (2009) mukaan nuoruuden siirtymiin liittyvien muutoksien painoarvoa on tapana liioitella, tiedetään, että historialliseen kehitykseen peilattaessa nuoruuden siirtymät ovat monimutkaistuneet ja niihin liittyy enemmän epävarmuutta kuin aiemmin. Esimerkiksi koulutuspolkujen pidentyminen sekä osaamisen tarpeen muuttuminen palvelu- ja tietotyöhön sopivaksi ovat muovanneet elämänsäpolkuja. (Furlong 2009; Heinz 2009.) On kuitenkin huomattava, että nämä piirteet heijastavat pikemminkin yhteiskunnallista muutosta, joka muovaa nuoruutta siinä missä muitakin elämän ja yhteiskunnan osa-alueita. Nuoruus siinä missä elämänsäpolku laajemminkin on yhteiskunnallisissa ja sosiaalisissa ulottuvuuksissa sekä toimijuuden teoissa muotoutuva konstruktio.

Kenties eniten tilaa yhteiskunnallisessa nuoriin liittyvässä riskikeskustelussa on saanut niin kutsuttu nuorten syrjäytymisen riski. Yhteiskunnallisessa keskustelussa syrjäytymisellä tarkoitetaan nuorten kohdalla yleensä yhteiskunnan instituutioiden, esimerkiksi koulutuksen tai työelämän, ulkopuolella olemista. Syrjäytymistä voi tarkastella rakennetasolla myös tilastoista todennettavana huono-osaisuutena sekä yksilötasolla yksilön elämänsähallinnan puutteena (ks. esim. Juvonen 2013, 33; Paju & Vehviläinen 2001).

2010-luvulla huoli nuorten syrjäytymisestä vakiintui osaksi varsinkin poliittisia diskursseja, kun Pekka Myrskylä (2011) löysi rekisteriaineistoja ristiin ajamalla noin 50 000 nuorta, jotka eivät ole rekisteritietojen mukaan työmarkkinoiden, oppilaitosten, armeijan tai siviilipalveluksen piirissä. Syrjäytymisen riskin uhkaa pidetään yhteiskunnallisesti niin merkittävänä, että siihen vedoten on voitu asettaa alle 25-

vuotiaat täysi-ikäiset muuhun väestöön verrattuna erilaiseen asemaan työttömyysetuuksien saamisen ehdoissa.

Syrjäytyminen käsitteenä on ongelmallinen, sillä se voi olla toiseuttava ja stigmatisoiva. Syrjäytymisen käsitteellä asetetaan osa ihmisistä positioon, joka on sävyltään kielteinen ja luonteeltaan ulossulkeva ja siten syrjäyttävä. Lisäksi syrjäytyminen kääntää katseen yksilöön, eikä välttämättä huomioi riittävästi rakenteellisia tekijöitä, jotka ovat voineet johtaa niin kutsuttuun syrjäytymiseen. Syrjäytymisen määrittely on myös kontekstisidonnaista ja akateemisesti epämääräistä. Vaikka tässä tutkielmassa syrjäytymisestä tehty tutkimus toimii tärkeänä lähteenä ja vaikka tutkielman keskeisessä osassa on ymmärtää yhteiskunnan rakenteissa mahdollisesti ilmeneviä syrjäyttäviä tekijöitä, pyritään tutkielmassa välttämään ihmisten määrittelemistä syrjäytyneiksi.

Syrjäytyneistä puhumisen sävy liittyy tutkielmassa sosiaalitieteelliseen ja nuorisotutkimukselliseen metodologiseen vastuuseen. Best (2007) on kuvannut, kuinka diskurssit voivat sosiaalisesti konstruoida esimerkiksi tiettyjä ikävaiheita siten, että diskurssissa rakennettu kuva muovaa sosiaalisia todellisuuksia. Esimerkkinä tästä voi toimia nuorten näkeminen akateemisissa sekä laajemmin yhteiskunnallisissa konteksteissa joko ongelmana tai ongelmissa olevana, jolloin nuoriin kohdistuvia toimenpiteitä aletaan muotoilla näistä lähtökohdista. Esimerkiksi alle 25-vuotiaiden nuorten tiukemmat työttömyysturvan sanktiot voidaan tässä kontekstissa nähdä reaktiona nuorten syrjäytymisestä käytyyn huoli- ja riskidiskurssiin.

Työmarkkinoiden reunalla olemisen kuvaaminen akateemisesti vakiintuneilla mutta stigmatisointia välttävillä käsitteillä on osoittautunut hankalaksi. Akateemisessa käsitteistössä syrjäytyneiden nuorten sijaan puhutaan yhä useammin NEET-nuorista (Not in Employment, Education or Training) (ks. esim. Hiilamo 2017) tai joskus myös vaikeasti tutkittavista nuorista (*hard-to-reach*). Vaikka NEET-nuoren käsite osaltaan kompastuu samoihin haasteisiin kuin syrjäytyneen nuoren käsite, se on silti määritelmällisesti tarkkarajaisempi ja elämänkulun kannalta vähemmän kahlitseva, varsinkin kun tiedetään että esimerkiksi 1987-kohorttitutkimuksen ikäluokasta 46 % on jossain vaiheessa ollut niin kutsulla NEET-statuksella (Larja, Törmäkangas, Merikukka, Ristikari, Gissler & Paananen 2016).

NEET-nuorilla tarkoitetaan niiden 15–24-vuotiaiden nuorten määrää, jotka eivät ole työssä, koulutuksessa, kurssikoulutuksessa, armeijassa tai siviilipalveluksessa. Vuonna 2016 Suomessa noin 10 prosenttia eli 61 000 ihmistä 15–24-vuotiaista voitiin määritelmällisesti laskea NEET-nuoriksi. (SVTa.) Koska työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olemista nuoruudessa pidetään keskeisenä ongelmana koko myöhemmän elämänkulun kannalta (Myrskylä 2012; Myrskylä 2011), halutaan NEET-nuorten tilanteeseen puuttua sosiaaliturvajärjestelmän sekä palvelujärjestelmän muutoksilla (Hiilamo ym. 2017).

NEET-nuorten elämään nähdään liittyvän useita riskitekijöitä, jotka ovat usein päällekkäisiä. Riskitekijöitä ovat Hiilamon ym. (2017, 37) mukaan esimerkiksi koulutuksen keskeyttäminen, lastensuojelun sijaishuollon piirissä oleminen, maahanmuuttajuus, teiniäitiys, fyysiset tai psyykkiset ongelmat, päihdeongelma tai rikostausta. Näitä ongelmia ennakoivat usein perheessä olevat ongelmat, kuten köyhyys tai perheväkivalta. (Hiilamo ym. 2017, 37; Hyggen 2015.) Kuten riskitekijöitä tarkastelemalla voi nähdä, NEET-nuoren statukseen liittyy ja liitetään usein myös yleisemmin huono-osaisuuteen linkittyviä tekijöitä, vaikka NEET-nuori käsitteellisesti määritellään yhteiskunnallisten instituutioiden ulkopuolella olemiseksi.

Suomessa NEET-nuoriksi luokiteltavien nuorten profiilit tiedetään suhteellisen tarkasti: noin 20-vuotiaita NEET-nuoria on enemmän kuin sitä vanhempia, miehiä on varsinkin yli 20-vuotiaissa enemmän kuin naisia ja NEET-miesten määrän vaihtelu iän mukaan on suurempi kuin naisilla, joilla esimerkiksi työelämän ulkopuolella oleminen kahdenkymmenen ikävuoden jälkeen vakiintuu keskimäärin 2 500 henkilöön vuodessa todennäköisesti lapsen saamisen vuoksi (Hiilamo ym. 2017, 49). Yleisimmät riskit, jotka ennakoivat työelämän ulkopuolelle jäämistä nuorilla ovat työttömyys, sairaus tai vamma, kuntoutuksessa oleminen, lapsen saaminen, ylivelkaantuminen, alhainen koulutus, toimeentulotuen saaminen sekä varusmiespalveluksen keskeyttäminen (Hiilamo ym. 2017, 67). Yleisin syy nuorilla olla pois työstä on opiskelu (Hiilamo ym. 2017, 67), mutta työllistymistä edistävänä toimintona opiskelu nähdään kuitenkin yhteiskunnan normien näkökulmasta aktiiviseksi ja tavoiteltavaksi toiminnaksi (ks. esim. TE-palvelut, a).

NEET-status ei tarkoita automaattisesti huono-osaisuutta. Kuten 1987-vuotiaita seuranneessa syntymäkohorttitutkimuksesta käy ilmi, 46 % koko ikäluokan nuorista on jossain vaiheessa ollut niin kutsulla NEET-statuksella esimerkiksi opintopolkujen välivuosista johtuen (Larja ym. 2016). NEET-käsitteen laueus voi olla ongelma myös palvelutarpeiden määrittelyn näkökulmasta, sillä esimerkiksi asunnottomille tai päihdeongelmallisille nuorille palvelutarve voi olla hyvin erilainen kuin esimerkiksi työtä etsivälle vastavalmistuneelle (Thompson 2011, 9). Lisäksi toisin kuin lisääntynyt keskustelun määrä antaa olettaa, on työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrä ajallisen vertailun perusteella lisääntynyt vain vähän (Myrskylä 2012).

Nuorisotutkimuksen piirissä on havaittu, että nuorten oma ymmärrys syrjäytymisestä poikkeaa siitä, miten akateemisessa ja poliittisessa keskustelussa on totuttu hahmottamaan nuorten syrjäytymistä. Siinä missä huoli nuorten syrjäytymisestä ja NEET-nuorista koskee erityisesti instituutioihin, kuten koulutukseen ja työelämään kiinnittymistä, nuoret itse määrittelevät syrjäytymisen sosiaalisesta elämästä ulos jäämiseksi (Gretschel & Myllyniemi 2017, 35).

Kuten syrjäytymisen käsitteeseen, myös NEET-käsitteeseen voi suhtautua kriittisesti. NEET-käsite kiinnittää huomion rakenteesta yksilön toimintaan, valintoihin ja elämäntilanteeseen. Sekä vahva työhön kiinnittymisen ideaali että yksilön keskittyminen tekevät näkyväksi, kuinka NEET käsitteenä on linjassa uusliberalistisen paradigman mukaisen ajattelun kanssa. Käsite kuvaa nuoria suhteessa työmarkkinaosallistumiseen ja sitä kautta yhteiskunnan normatiivisiin odotuksiin siitä, millainen on toivottava elämänkulku: nuoruudessa kuuluu hankkia osaamispääomaa kouluttautumalla tutkintoon tai suorittamalla työharjoittelu ja pyrkiä lopulta turvaamaan oma toimeentulonsa.

Yhteiskuntapoliittisissa diskursseissa aktiivisuudeksi tunnustetaan nimenomaan yhteiskunnan virallisiin instituutioihin kiinnittyminen sekä niihin liittyvä toiminta (Thompson 2011, 8). Tunnustetun aktiivisuuden ulkopuolelle jäävät niin välivuodet kuin esimerkiksi hoiva: myös nuoret, jotka ovat hoitamassa lapsia ilman voimassa olevaa työsuhdetta, kategorisoidaan NEET-nuoriksi.

3.3 Eriarvoinen nuoruus

Nuorten aikuisten asema suhteessa työttömyysturvan ehtoihin kytkeytyy myös diskurssiin eriarvoisesta nuoruudesta. Työttömyysturvan ehdot eivät muodosta reunaa ainoastaan 25 ikävuotta nuorempien ja sitä vanhempien välille, vaan eriarvoistavia reunoja voi muodostua myös nuorten aikuisten ikäluokan sisälle. Kysymys eriarvoisuudesta koskee niin erilaisesta taustasta tulevien nuorten mahdollisuuksia toimia työvoimapolitiittisten ehtojen ja velvoitteiden mukaisesti, myös mahdollisuutta tehdä valintoja ja suunnitella elämää.

Tämän tutkielman lähtökohtana on, että jo työttömyyden ja sitä kautta TE-palveluiden asiakkaaksi päätyminen riski jakautuu epätasaisesti. Tutkimusasetelma pohjautuu havaintoon, että niillä nuorilla, joiden elämässä on kasautuneen huono-osaisuuden piirteitä, on vaikeinta toimia palvelujärjestelmässä (ks. esim. Juvonen 2013, 23–27). Aiemmassa tutkimuksessa on myös havaittu eroja sen välillä, miten erilaisissa elämäntilanteissa olevat nuoret tulevat aktivointitoimien piirissä institutionaalisesti tunnistetuksi eli miten työvoimahallinto pystyy vastaamaan eri elämäntilanteessa olevien nuorten tarpeisiin (Haikkola ym. 2017, 53–78). Ylipäätään hyvinvointivaltion eri sektorien palveluiden käyttö näyttää kohdentuvan samoille henkilöille (Harkko 2018, 18), ja viitteitä on myös siitä, että samat henkilöt tulisivat sanktoiduiksi toistuvasti TE-palveluiden piirissä (Westerlund 2016).

Nuoret eivät ole yhtenäinen ryhmä, eivätkä nuorten mahdollisuudet tehdä elämäänsä koskevia valintoja, osallistua yhteiskunnan toimintoihin tai täyttää yhteiskunnallisten instituutioiden ehtoja ole keskenään samanlaiset. Jo perheen taloudellinen ja sosiaalinen asema voivat vaikuttaa siihen, millaiseksi lapsen ja nuoren elämänsä muodostuu. Vanhempien taloudelliset resurssit sekä fyysiset ja psyykkiset voimavarat vaikuttavat siihen, sijoittuuko lapsuuteen lapsen ja nuoren kehityksen kannalta myönteisiä vai kehitystä vaarantavia tekijöitä (Koskenvuo 2010, 294–313). Myös sosioekonominen asema periytyy (Sirniö 2016, 80–81). Melin ja Blom (2011, 211) kuvaavat, kuinka ”--*Varhaisesta lapsuudesta alkaen rakentuu kulttuurisia käytäntöjä ja sosiaalisia riippuvuuksia, jotka voivat seurata ihmisen mukana aikuisuuteen.*”

Jo työttömyysetuuksien hakeminen voi olla eriytynyttä. Riski työttömyyteen on erilainen riippuen esimerkiksi nuoren koulutustaustasta tai siitä, onko nuori syntynyt

Suomessa tai puhuuko nuori kotimaisia kieliä (Aho ym. 2012, 20). Tämän lisäksi tietotaito, sosiaalinen ja kulttuurinen pääoma ja elämäntilanne voivat näkyä siinä, miten nuoret pystyvät toimimaan sosiaaliturvajärjestelmän piirissä ja täyttämään työttömyysturvan vaatimukset. Esimerkiksi velvoite hakea koulutukseen voi olla erityisen haastava täyttää, jos nuoren vanhemmat ovat matalasti koulutettuja ja kulttuurinen malli koulutuksen tavoitettavuudesta puuttuu. Koulutuksen kustannukset ja esimerkiksi koulutuslavalintaan liittyvä epäonnistumisen riski ovat suurempia pienituloisille nuorille kuin nuorille, joiden tulotaso on turvatumpi (Aho ym. 2012, 14).

Nuorten aikuisten sosiaaliturvan sanktioiden myöntämisessä voidaan käyttää harkinnanvaraisuutta, ja esimerkiksi velvoituksesta hakea koulutukseen voidaan perustelluista syistä joustaa. Harkinnanvaraisuuden käyttö edellyttää kuitenkin tietoa ja aktiivista pyrkimystä harkinnanvaraisuuden soveltamiseen sekä nuoren että asiaa hoitavan virkamiehen taholta (Aho ym. 2012, 9), mikä puolestaan edellyttää tietoa ja voimavaroja.

Samalla julkiseen valtaan sisältyvä harkintavallan käyttö perustuu valtaa käyttävän viranhaltijan perusteltuun tulkintaan. Raija Julkusen (2008, 171–172) mukaan tulkinnat eivät ole kuitenkaan neutraaleja. Julkunen on arvioinut, että esimerkiksi sosiaalialalla se, ketkä saavat palveluja, riippuu alan ammattilaisten ideologiasta sekä toimintakulttuurien puitteista. Myös järjestelmien omat kannustimet esimerkiksi rahoituksessa voivat vaikuttaa siihen, millaista palvelua asiakkaille tarjotaan.

Ron Thompson (2011) mukaan politiikkatoimissa eniten huomiota saattavat saada ne nuoret, jotka kiinnittyvät helpoiten työhön tai opintoihin. Esimerkiksi Ala-Kauhaluoma on arvioinut, että aktivointisuunnitelmia laaditaan eniten heille, joiden työntekijä tulkitsee hyötyvän suunnitelmasta eniten. (Ala-Kauhaluoma 2007, 163). Vastaavasti NEET-nuorille suunnatuissa palveluissa saatetaan keskittyä niin vahvasti työhön tai koulutukseen kiinnittymiseen, että haavoittuvimmat ryhmät saattavat jäädä tarvitsemiensa palveluiden ulkopuolelle. Thompson (2011, 9) toteaa, että esimerkiksi asunnottomien tai päihderiippuvaisten nuorten palveluntarve poikkeaa suuresti niiden nuorten tarpeista, joiden haasteena on, ettei sopivaa työpaikkaa ole löytynyt.

Sosiaali- ja työttömyysturvan mahdollisesti eriarvoistava vaikutus voi ulottua myös elämänkulun suunnitteluun. On tunnistettu, että kyky suunnitella elämää on hyväosaisten nuorten etuoikeus siinä missä kouluttamattomat tai työttömät nuoret elävät nykyhetkessä olosuhteiden pakosta (ks. esim. Juvonen 2010, 23-27). Heikommassa asemassa olevilta nuorilta voi puuttua resursseja tai keinoja saavuttaa yhteiskunnallisesti arvostettuja päämääriä, esimerkiksi koulutusta tai työpaikkaa, mikä taas voi johtaa luovuttamiseen ja siihen, ettei näitä päämääriä edes tavoitella (Hiilamo ym. 2017, 40; Larja ym. 2016). Lisäksi oman polun etsiminen voi olla vaikeampaa niille nuorille, jotka ovat esimerkiksi aktivointipoliittisten toimien piirissä, sillä aktivointipoliittisten velvoitteiden kuten koulutukseen hakemisen ehdot eivät välttämättä tunnista nuorten omia elämänkulkuun liittyviä toiveita (Haikkola ym. 2017). Elämänkulun suunnittelua voi haastaa myös köyhyys.

Samalla on hyvä huomata, että nuoruuden eriarvoisuus ei tarkoita elämänkulun lukkiutumista. Kuten Harkko (2018, 89) toteaa, “-- *sosiaalisen eriytymisen rakenteet eivät ole vielä vakiintuneet varhaisessa aikuisuudessa*”, vaan nuoruuden siirtymissä on kyse dynaamisista prosesseista. Näitä prosesseja tarkastellessa on tärkeää ottaa huomioon työttömyysturvan ehtojen ja aktivoinnin ja sanktioinnin käytänteiden vaikutus nuorten aikuisten elämänkulkuun..

4 Institutionaalinen poiskäännyttäminen

Professori Saskia Sassenin (2018, 207) mukaan maailmassa on käynnissä systeeminen, kansallisvaltioiden rajat ylittävä muutos, jossa ihmisiä sisällyttävä dynamiikka on kääntynyt ihmisiä poissulkeväksi. Sassenin mukaan muutos on laajamittaisempaa, monimutkaisempaa ja syvemmällä rakenteissa kuin mitä eriarvoisuuden käsitteellä voidaan kuvata. Karkottamisen logiikka kuvaa globaalista dynamiikan muutosta, jossa monimutkaistuneet järjestelmät voivat tuottaa ulossulkemista. Tämän tutkielman teoreettisena viitekehyksenä toimiva institutionaalinen poiskäännyttäminen voidaan nähdä yhdenlaisena karkottamisen logiikan alakäsitteenä, joka kuvaa tilannetta, jossa osa tukea tarvitsevista voi tulla instituutioiden rakenteellisten käytäntöjen vuoksi ulossuljetuksi etuuksien tai palveluiden piirissä.

Tässä luvussa esitellään institutionaalisen poiskäännyttämisen käsite ja kehys sekä institutionaalisen poiskäännyttämisen logiikan ymmärtämiseksi kehyksen neljä vaihetta. Institutionaalisen poiskäännyttämisen sekä diversion käsitteitä käytetään eri tutkimuksissa kuvaamaan samaa poiskäännyttämisen logiikkaa, minkä vuoksi luvussa käsitteitä käytetään ristiin riippuen siitä, mihin tutkimukseen viitataan.

4.1 Institutionaalinen poiskäännyttäminen prosessina

Hyvinvointivaltioissa julkisilla instituutioilla on erilaisia yhteiskunnallisia tehtäviä, kuten esimerkiksi yksilöiden terveyden, työllisyyden tai toimeentulon turvaaminen. Jotkut instituutiot myös turvaavat yhteiskunnan toimivuutta esimerkiksi huolehtimalla turvallisuudesta, puolustuksesta tai verotuksesta. Instituutioiden toiminta perustuu usein lakiin, ja niiden toimintaa ohjaavat erilaiset ohjeet, säännöt ja käytänteet.

Hyvinvointia ja yhteiskunnan toimintoihin kiinnittymistä turvaavien instituutioiden sekä niissä esiintyvien toimintakäytäntöjen roolit sisältävät aina paradoksin: niukat resurssit sekä instituutioiden tuen ja palveluiden piiriin pääsemisen ehdot mahdollistavat osalle palvelun tai etuuden piiriin pääsemisen samalla kun ne rajaavat osan pois. Näin kaikki apua tarvitsevat eivät saa tarvitsemaansa apua etuus- ja palvelujärjestelmän piiristä (Määttä 2012a, 145). Tästä puhutaan, kun puhutaan institutionaalisesta poiskäännyttämisestä.

Kuten Hänninen ja Karjalainen (2007, 157–191) kirjoittavat, institutionaalisen poiskäännyttämisen voidaan katsoa asettuvan niin kutsuttua inversion periaatetta vastaan. Inversion periaatteella tarkoitetaan eettistä periaatetta, jossa yksilön heikommät voimavarat ja haavoittuvampi asema vahvistavat julkisen vallan velvollisuutta turvata yksilön toimeentuloa sekä oikeutta sosiaali- ja terveystalveluihin. Institutionaalista poiskäännyttämistä tapahtuu, kun erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevat ihmiset tulevat suljetuksi tarvitsemiensa etuuksien tai palveluiden piiristä.

Institutionaalista poiskäännyttämistä on kuvattu myös käsitteillä diversio tai ohijuoksutus (Hänninen 2007, 7). Tavallisemmin institutionaalinen poiskäännyttäminen linkitetään käsitteellisesti työmarkkinoihin ja työvoimahallintoon. Diversiodiskurssi kytkeytyy Yhdysvalloista lähtöisin olevaan workfare-politiikkaan, jossa aktivointipolitiikan keskiössä on erityisesti viimesijaisen toimeentuloturvan piirissä olevien henkilöiden sosiaaliturvariippuvuuden välttäminen (Määttä 2012b, 34). Suomessa varsinkin akateeminen keskustelu institutionaalisesta poiskäännyttämisestä kytkeytyy pikemminkin kysymykseen sosiaaliturvajärjestelmän palveluiden ja etuuksien väliinputoamisesta, joskin Määttä (2012b) määrittelee poiskäännyttämisen olevan väliinputoamista aktiivisempien toimintojen seurausta.

Diversiotoimenpiteet voidaan jakaa suoriin ja epäsuoriin toimenpiteisiin (Määttä 2012b). Suoria diversiotoimenpiteitä ovat toimet, joilla tukea tarvitseva ohjataan etuuden sijaan esimerkiksi toisen tukimuodon, epävirallisen avun tai työllistämistoimenpiteiden piiriin (Määttä 2012a). Epäsuoria, Määttän mukaan esikäännyttäviä, toimenpiteitä ovat tuen hakemista hankaloittavat tekijät kuten tuen hakemiseen liittyvä byrokratia, tuen hakijalle määritellyt velvollisuudet sekä stigma, joka etuuden hakemiseen liittyy. Sosiaali- ja työttömyysetuuksien sanktioiden yhdeksi toimintamekanismiksi mainitun pelotevaikutuksen voidaan myös katsoa olevan ainakin osaltaan seurausta suorista diversiotoimenpiteistä. Epäsuorilla diversiotoimenpiteillä viitataan myös katutason byrokratiaan, jossa yksittäisen virkaatekevän työntekijän harkintavalta altistaa tuenhakijan poiskäännyttämiselle (Määttä 2012b, 35).

Suomessa poiskäännyttämisen diskurssi kietoutuu yhteen yhteiskuntapoliittisen syrjäytymisdiskurssin kanssa: kummassakin on vahvasti läsnä yksilöiden kiinnittyminen työmarkkinoille sekä työvoimahallinnon mahdollisuudet vastata työttömyyden

ongelmaan. Tässä tosin on huomattava, että Suomalaisessa akateemisessa keskustelussa institutionaalisen poiskäännyttämisen käsitteellä on nimenomaan pyritty puhumaan syrjäyttämisestä pikemminkin kuin syrjäytymisestä (ks. esim. Määttä 2012), jotta syrjäyttämisen prosessien monimutkaisuus ja yhteiskunnan rakenteiden rooli ei kapene yksilön valintojen, ominaisuuksien tai elämäntilanteiden tarkastelun tasolle. Hänninen ja Karjalainen (2007, 157–191) ovat käyttäneet syrjäyttämistä ja poiskäännyttämistä jopa rinnakkaisina käsitteinä.

Institutionaalinen poiskäännyttämisen kysymys liittyy instituutioiden rooliin yksilöiden syrjäytymiskehityksessä silloin, kun syrjäytyminen ymmärretään kasautuneena huono-osaisuutena. Lahden ja Hännisen (2007, 157–191) mukaan huono-osaisuuden kasautumisen taustalla voidaan nähdä olevan moniulotteisia, dynaamisia prosesseja, joiden kulkuun erilaiset institutionaaliset prosessit ja käytänteet vaikuttavat. Lahti (2007, 192–209) kuvaa, kuinka pohjoismaisen hyvinvointivaltion ja sen instituutioiden tavoitteena on ollut ohjata näitä prosesseja suuntiin, jossa mahdollisimman monella olisi mahdollisuus päästä kiinni riittäviin hyvän elämän edellytyksiin. Esimerkiksi sen, että toimeentulo työttömyyden aikana on turvattu työttömyys- ja sosiaalietuuksien avulla, voidaan ajatella jarruttavan huono-osaisuuden kasautumista.

Anne Määttä (2012a; 2012b) on analysoinut institutionaalisen poiskäännyttämisen paikkoja TE-palveluissa ja havainnut, että institutionaalista poiskäännyttämistä tapahtuu erityisen usein silloin, kun elämäntilanteet ja -tapahtumat eivät mahdu järjestelmän ehtoihin. Vaikeuksia voivat tuottaa esimerkiksi perheen ja työn yhdistäminen tai epätyypilliset työsuhteet. (Määttä 2012a.) Tällöin tarveharkinnan toteuttaminen muuttuu haastavammaksi, mikä voi altistaa byrokraatialoukuille sekä institutionaaliselle poiskäännyttämiselle. Vaikka elämäntilanteiden monimutkaistumisen vaikutus etuusjärjestelmässä voi koskettaa tulostasosta riippumatta, Määttä (2012a) huomauttaa, että nämä riskit kasautuvat ja kohdistuvat usein samoille henkilöille.

Hännisen ja Karjalaisen (2007, 157–191) mukaan institutionaalinen poiskäännyttäminen tarkoittaa monivaiheista prosessia, jossa yksilöt tulevat suljetuksi ulos palveluiden tai etuuksien piiristä. Tyypillistä prosessille on, että poiskäännyttämisen askeleet ovat kiihtyviä ja kasautuvia: todennäköisyys päätyä poiskäännytyksi ei ole kaikille sama, ja mitä useammalla tasolla on tullut poiskäännytyksi, sitä todennäköisempää on tulla

käännytyksi pois myös seuraavalla tasolla. Kuten Määttä (2012b, 33) toteaa, institutionaalinen poiskäännyttäminen ei silti tarkoita vääjäämättömästi etenevää kehityskulkua yhteiskunnan instituutioiden ulkopuolelle. Sassenin (2018) karkottamisen logiikkaan peilaten kysymys on pikemminkin siitä, että tietyt kehityskulut asettavat samat ihmiset yhteiskunnan instituutioiden reunoille yhä uudestaan.

Lahtinen ja Hänninen (2007) toteavat, institutionaalinen poiskäännyttäminen ei tarkoita kaikissa tilanteissa kielteistä kehitystä, vaan joskus yhden instituution piiristä käännytyksi tuleminen voi johtaa tarkoituksellisemman tuen piiriin päätymiseen: esimerkiksi joskus työvoimapolitiittisia aktivointipalveluita tarkoituksenmukaisempaa voi olla päätyminen sosiaalihuollon palveluiden piiriin.

Vaikka institutionaalinen poiskäännyttäminen voidaan liittää universalistisen hyvinvointipolitiikan väistymiseen (Hänninen 2007, 165) ja uusliberalistisen paradigman painoarvon vahvistumiseen, olisi liian kapeaa nähdä institutionaalinen poiskäännyttäminen ainoastaan heijastuksena muuttuneista globaaleista dynamiikoista. Kun institutionaalista poiskäännyttämistä katsotaan prosessina, voidaan institutionaalista poiskäännyttämistä nähdä siellä missä on instituutioita. Kysymys on instituutioiden ehtojen määrittelystä ja resurssien jakamisesta.

Samalla juuri asioiden määrittelyssä voi piillä institutionaalisen ulossulkemisen paikka. Lahden (2007, 192-209) mukaan työvoimahallinnossa poiskäännyttämisen mekanismi muodostuu, kun pitkittynyttä ja usein rakenteellista pitkäaikaistyöttömyyttä yritetään ratkaista tulospaineiden puitteissa määrittelemällä työttömyyttä ja työttömyysturvan ehtoja uudelleen, jolloin vaihteleva määrä työttömiä jää etuuskien ja palveluiden ulkopuolelle.

4.2 Institutionaalisen poiskäännyttämisen kehys

Hänninen ja Karjalainen (2007, 157–191) mukaan institutionaalisen poiskäännyttämisen kehys koostuu neljästä poiskäännyttämisen tasosta, joilla vastuuta yksilön pärjäämisestä sekä työmarkkinakelpoisuudesta siirretään uusliberalistisen paradigman mukaisesti instituutioilta yksilöille sekä instituutioilta toisille instituutioille. Institutionaalisen poiskäännyttämisen vaiheet ovat sulkeuma, käännitys, siirräntä ja torjunta (Hänninen & Karjalainen 2007, 157–191). Sulkeuma on poiskäännyttämisen ensimmäinen vaihe,

jossa yksilö jää vaille työtä tai koulutusta. Työttömyys voidaan nähdä keskeisimpänä sulkeumana.

Poiskäännyttämisen toisella vaiheella eli käännetyksellä viitataan tilanteeseen, jossa työttömän käytöstä yritetään muokata työvoimapolitiittisten tavoitteiden mukaisiksi. Työvoimapolitiittiset aktivointitoimet sekä sanktiot ovat käännetyksprosessin keskeisiä keinoja, joilla pyritään joko yksilön työmarkkinakelpoisuutta edistämällä tai taloudellisilla rangaistuksilla kytkemään yksilö työmarkkinapolitiittiseen logiikkaan. (Hänninen & Karjalainen 2007, 157–191.) Käännetyttämisessä on keskeistä, että vaikeus löytää töitä nähdään nimenomaan työn tarjonnan eikä työvoiman kysynnän ongelmana.

Poiskäännyttämisen kolmas vaihe on Hännisen ja Karjalaisen (2007, 157–191) mukaan siirranta, jossa joko viivytetään päätöksentekoa tai siirretään päätöksenteko kokonaan toisen viranomaisen vastuulle. Nuorten aikuisten yllidustus toimeentulotuen käyttäjissä voi toimia esimerkkinä siirrännästä, jossa nuorten aikuisten tiukemmat perusturvan ehdot johtavat toimeentulotuelle päätymiseen. Kuten Hänninen ja Karjalainen (2007, 157–191) kuvaavat, poiskäännyttämisen viimeinen vaihe eli torjunta taas kuvaa tilannetta, jossa haavoittuvassa asemassa olevalla henkilöllä ei ole pääsyä tarvitsemansa avun piiriin. Se, että nuorten aikuisten perusturvan ja toimeentulotuen leikkausperusteet sanktiointitarkoituksissa ovat osittain päällekkäisiä, sisältää riskin torjuntaan jopa viimesijaisen toimeentulotuen vähimmäistason piiristä.

5 Aineisto, menetelmät ja muuttujat

Tässä luvussa esitellään tutkielmassa käytetty aineisto, menetelmät sekä monimuuttujamallissa käytetyt muuttujat. Tutkielman aineistona on käytetty Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) julkaiseman Työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistot) työssään käyttävän kansallisen URA-aineiston osa-aineistoja työnhaku ja työnhakija. Aineiston tutkimusluvut myöntää TEM ja URA-aineistoa ylläpitää ja hallinnoi Tilastokeskus.

5.1 Aineiston esittely

Tutkielmassa tarkastellaan nuorten aikuisten työvoimapoliittisten aktivointi- ja sanktiolausuntojen yleisyyttä sekä kohdentumista eri taustamuuttujien perusteella tilastollisesti rekisteriaineistotietoja hyödyntäen. Aineistoksi valittiin tutkimuslupamenettelyllä tutkimuskäyttöön saatava URA-rekisteriaineisto, joka on kansallinen TE-palveluiden käyttämä rekisteri. Aineisto valittiin tutkielman aineistoksi erityisesti siksi, että aineisto sisältää tiedot TE-palveluiden myöntämistä lausuntokoodista. Lausuntokoodit kertovat, mitä työvoimapoliittisia lausuntoja työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut henkilö on saanut TE-palveluissa. Lausuntokoodissa näkyvät asiakkaalle määritellyt aktivointipoliittiset toimenpiteet sekä asiakkaan saamat sanktiot.

Aineisto perustuu työvoimahallinnon käyttämään ja hallinnon tarpeisiin kehitettyyn URA-rekisterijärjestelmään. Järjestelmään kirjataan paitsi tiedot asiakkaan asioinnista työvoimahallinnon kanssa, myös työvoimapoliittisten lausuntojen perusteeksi vaadittavat tiedot asiakkaan taustasta sekä muun muassa työ-, koulutus- ja sairaushistoriasta sekä tiedot työnhakijan saamista työvoimapoliittisista lausunnoista.

Koska tutkimuksessa halutaan tarkastella työvoimapoliittisten lausuntojen kohdentumista havaintoyksikkötasolla, on oleellista, että URA-rekisteriaineistolla on mahdollista tarkastella samojen henkilöiden tietoja eri osa-aineistolla aineistoihin koodatun pseudonymisoidun tunnistenumeron avulla. Tunnistetietojen osalta aineisto on kryptattu, eli henkilötunnukset, nimet tai muut tunnistamisen mahdollistavat tiedot on poistettu aineistosta.

Aineiston tiedot koostuvat aineiston metatietojen perusteella henkilöasiakkaiden itse antamista selvityksistä ja dokumenteista, työnantajien antamista tiedoista, työvoimakoulutuksen järjestäjien tiedot, työvoimakoulutuksista, Kansaneläkelaitoksen (KELA) ja työttömyyskassojen lakiin perustuvista tiedoista sekä työvoimapalvelukeskuksen loppuraportista. Asiakkaiden itsestään ilmoittamien tietojen mahdolliset puutteet tai työntekijöiden mahdolliset virhetulkinnat asiakkaan tilanteesta eivät ole tutkimuskysymyksen kannalta oleellisia, sillä lausunto on annettu käytettävissä oleviin tietoihin ja TE-palvelun työntekijän viranomaisen harkintavaltaan pohjautuen. Valitusten tai täydennettyjen tietojen perusteella muuttuneet lausunnot ovat jatkotutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoisia, mutta niitä ei ole mahdollista käsitellä tämän tutkielman puitteissa.

5.2 Rekisteriaineiston ominaispiirteet ja rajoitteet

URA-rekisteri on suunniteltu työvoimahallinnon tarpeisiin, ja aineiston käyttö tutkimus- ja selvitystoiminnassa on vasta toissijainen käyttötapa. Tästä johtuen aineisto määrittää tutkimusasetelman empiirisen osan reunaehdot tiukemmin kuin esimerkiksi survey-kyselyihin pohjautuvissa tutkimuksissa. Koska URA-rekisteriaineiston osalta ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa aineiston tuotantoon tai siihen, millaisia aineistoja rekistereissä tilastoidaan, on tutkimusasetelma rajautunut väistämättä jossain määrin aineiston ehdoilla.

Tämän tutkielman tutkimusasetelman näkökulmasta esimerkki siitä, miten rekisteriaineiston reunaehdot määrittävät tutkimusasetelmaa, koskee etuuslajien tietoja. Turvamuodoksi URA-järjestelmässä nimetty etuuslajin tieto, jonka virkailija valitsee lausuntoa kirjattaessaan, ei tilastoidu URA-järjestelmään suoraan. Tämä tarkoittaa sitä, että etuuslajitiedot voi saada järjestelmästä vain erillisellä otannalla. Koska osa lausuntokoodin alle kirjattavista lausunnon puolto- tai epäysperusteista voi koskea useampaa eri etuuslajia, ilman turvakoodia ei voida sanoa varmasti, minkä etuuslajin osalta lausunto on annettu. Tästä syystä tässä tutkielmassa tarkastellaan työvoimapolitiittisia lausuntoja erittelemättä sitä, mitä etuuslajia lausunto koskee.

Rekisteriaineistojen vahvuus on mahdollisuus saada tietoa hyvin laajasta joukosta ihmisiä. Esimerkiksi survey-kyselyt voivat kärsiä vastaajakadosta sekä valikoitumisharhasta, joiden seurauksena kyselyiden edustavuus kärsii, jos osa väestöstä

on systemaattisesti aliedustettuna tutkimusaineistossa. On oleellista huomata, että myös rekisteriaineiston kohdalla aineisto voi olla valikoitunut, mutta silloin valikoituminen kuvaa pikemminkin tutkittavaa ilmiötä kuin aineiston vinoumaa.

Rekisteriaineistot ovat usein kokonaisaineistoja, mikä vaikuttaa siihen, miten rekisteriaineistosta voi tai ei voi tehdä oletuksia (Sund 2004). Siinä, missä kvantitatiiviset aineistot muodostetaan tyypillisesti ottamalla aineistosta edustava otos esimerkiksi satunnaisotannalla, ei rekisteriaineiston osalta voida tehdä otantavirheeseen perustuvia tilastollisen päättelyn oletuksia, sillä aineiston havaintoyksiköiden kokoonpano ei vaihtelee (Sund 2004).

Aineiston rajoitteet liittyvät aineiston vaihtelevuuteen niin ajallisesti kuin mahdollisten inhimillisten käytänteiden sekä virheiden seurauksena. Haasteita tuottaa aineiston koodien muuttuminen ja vanhojen ja uusien koodien päällekkäisyys. URA-aineiston ajassa muuttuneiden koodien vertailukelpoisuudesta on yritetty aineiston metatietojen mukaan huolehtia silloin, kun järjestelmää on päivitetty. Tästä syystä vanhat koodit on säilytetty uusien koodien rinnalla. URA-järjestelmään kirjataan tietoja jaksoittain, ja pääasiallisesti vanhat tiedot säilyvät silloin uusien tietojen rinnalla silloin kun tietoja lisätään. Poikkeuksen tästä tekevät asiointikieli sekä kansalaisuus, joiden kohdalla päivittynyt tieto korvaa aiemman tiedon, eikä vanhentunut tieto tämän vuoksi näy rekisterissä.

URA-aineistoon tallennetut tiedot koostuvat useasta lähteestä peräisin olevista tiedoista, joista suurin osa perustuu henkilöasiakkaiden itse antamiin selvityksiin ja dokumentteihin. Tämä voi tuottaa tilanteen, jossa henkilöasiakkaan TE-toimistolle antavat tiedot ovat puutteellisia tai virheellisiä, mikä voi vaikuttaa etuuspäätökseen. Tämä ei kuitenkaan muodosta ongelmaa tutkimuksen kannalta, sillä TE-toimiston päätökset etuuksien myöntämisestä perustuvat annettuihin tietoihin, ja tutkimuskohteena ovat nimenomaan taustatietojen ja TE-toimistojen päätösten yhteys sellaisena kuin se etuuspäätöstä tehdessä on ollut. Lausuntomuuttajat edustavat toisin sanoen viranomaisvaltaa käyttävän TE-palvelun työntekijän tulkintaa asiakkaan tilanteesta niillä tiedoilla, jotka asiakkaan tilanteesta on ollut lausunnon myöntämishetkellä saatavilla.

5.3 Multinomiaalinen logistinen regressioanalyysi

Tutkimuskysymyksiin vastaamisen menetelmiksi valittiin deskriptiivinen eli kuvaileva tarkastelu sekä multinomiaalinen logistinen regressioanalyysi, jonka avulla voidaan ennustaa aktivointi- tai sanktiolausuntojen sekä aktivointi- ja sanktiolausuntojen saamista. Deskriptiivinen tarkastelu on mielekäs tapa hahmottaa erilaisten työvoimapolitiittisten lausuntokategorioiden jakautumista kokorekisteriaineistossa, mutta kuvailevan tarkastelun tuloksia ei voi yleistää. Sen sijaan monimuuttujamallilla tehdyn multinomiaalisen logistisen regressioanalyysin tuloksista voi tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä.

Logistinen regressioanalyysi on lineaarisen regressioanalyysin variaatio, jonka avulla pyritään ennustamaan todennäköisyyttä sille, että jokin tapahtuma tapahtuu tai ei tapahdu. Binäärisessä logistisessa regressiossa selitettävä muuttuja on kaksiluokkainen, kun taas multinomiaalisessa logistisessa regressioanalyysissä selitettävällä voi olla useampia luokkia. (Jokivuori & Hietala 2007, 56–88). Siinä missä lineaarisessa regressioanalyysissä voidaan selittää lähinnä jatkuvien tai välimatka-asteikollisten muuttujien vaihtelua, mahdollistavat logistinen ja multinomiaalinen logistinen regressioanalyysi jatkuvien muuttujien lisäksi mitta-asteikoltaan erilaisten, esimerkiksi kategoristen tai nominaalisten, muuttujien käyttämisen selittävinä muuttujina. (Jokivuori & Hietala 2007, 56–88.)

Logit, Odds ja Odds ratio ovat käsitteitä, joiden avulla voidaan ymmärtää logistisen ja multinomiaalisen regressioanalyysin toimintaa. Odds, joka suomennetaan usein termeillä veto tai riski, saadaan vertaamalla tapahtuman todennäköisyyttä siihen, että tapahtuma ei tapahdu. Odds ratio eli vetosuhde, riskisuhde tai riskitulossuhde tarkoittaa etäisyyttä kahden tapahtuman todennäköisyyksien välillä. (Nummenmaa 2009, 331–334.) Odds ration avulla voidaan hahmottaa esimerkiksi perusasteen suorittaneen henkilön riskiä saada työvoimapolitiittinen sanktio verrattuna korkeakoulutetun henkilön riskiin. Logit tarkoittaa riskin logaritmia (Nummenmaa 2009, 334).

Multinomiaalinen regressioanalyysi on logistisen regressioanalyysin laajennus, joka mahdollistaa kaksiluokkaisen selitettävän muuttujan lisäksi myös moniluokkaisten muuttujien käyttämisen selittävinä muuttujina. Multinomiaalisessa logistisessa regressioanalyysissä selitettävän muuttujan luokista valitaan referenssi- eli

vertailuryhmä, johon muita luokkia verrataan (Field 2012, 798). Analyysissä tarkastellaan, mitkä tekijät selittävät riskiä kuulua johonkin selitettävän tekijän luokkaan verrattuna valittuun referenssiryhmään (Jokivuori & Hietala 2007, 56–88.) Tässä tutkielmassa selitettävä muuttuja koostuu kuudesta kategoriasta. Tutkielmassa referenssiryhmäksi on valittu luokka *ei aktivointitoimenpiteitä, ei sanktioita*, joihin todennäköisyyttä saada sanktiolausuntoja, aktivointilausuntoja tai niiden yhdistelmiä verrataan.

Logistisessa regressioanalyysissä myös selittävistä muuttujista valitaan referenssiryhmä, jonka jälkeen verrataan selitettävän muuttujan muita luokkia referenssiryhmäksi eli vertailutasoksi valittuun arvoon. Tämän jälkeen verrataan, miten selittävän muuttujan yhden luokan muutos vaikuttaa riskiin kuulua selitettävän muuttujan luokkaan, esimerkiksi miten muu kuin Suomen kansalaisuus vaikuttaa riskiin saada työvoimapoliittisia sanktioita mutta ei aktivointitoimia verrattuna siihen, että henkilö ei ole Suomen kansalainen. Kun analyysissä verrataan Odds ratiota vertailutasoon, voidaan päätellä, vähentääkö vai kasvattaako tarkasteltavan selittävän muuttujan luokka tapahtuman riskiä (Jokivuori & Hietala 2007, 56–88).

Logistisen ja multinomaalisen logistisen regressioanalyysin käytön vaatimukset ovat lineaarisesta regressioanalyysistä lievemmat, sillä selitettävien muuttujien ei vaadita olevan normaalijakauman mukaisia eikä niiltä vaadita homoskedastisuutta eli samanvarianssisuutta. (Jokivuori & Hietala 2007, 56–88). Multinomiaaliseen logistiseen regressioanalyysiin eivät myöskään päde jakaumaoletukset, sillä se on epäparametrinen testi (Nummenmaa 2009, 343). Toisin kuin lineaarisessa regressiomallissa, logistisessa regressiomallissa ei myöskään tehdä oletuksia muuttujien yhteyksien tyypeistä vaan esimerkiksi lineaariset, eksponentiaaliset tai logaritmiset yhteydet ovat mahdollisia (Nummenmaa 2009, 330–332). Myös logistisella regressioanalyysillä on tietyt ehdot, jotka aineiston ja muuttujien on täytettävä. Ensinnäkin aineistossa tulisi olla vähintään kaksi kertaa suurempi määrä havaintoja kuin lineaarisessa regressioanalyysissä vaaditaan. Havaintojen on lisäksi oltava toisistaan riippumattomia. (Nummenmaa 2009, 330–332.)

5.4 Analyysin vaiheet ja selitettävät kategoriat

Tutkielmassa ennustetaan multinomiaalisen logistisen regressioanalyysin avulla todennäköisyyttä saada aktivointipoliittinen lausunto, sanktiolausunto tai sekä aktivointi- että sanktiolausuntoihin. Sanktiolausunnot on eritelty vain nuorille aikuisille erityisiä sanktiolausuntoja saaneiden kategoriaan sekä ainakin muita kuin nuorille aikuisille erityisiä sanktiolausuntoja saaneiden kategoriaan. Tutkielman kohderyhmänä ovat 18–24-vuotiaat nuoret aikuiset, jotka ovat olleet vähintään 18-vuotiaita ilmoittautuessaan työttömäksi työnhakijaksi. Vuoden 2017 alkuvuoden tietoihin asti ulottuva aineisto on rajattu siten, että siihen on sisällytetty vain viimeistään vuonna 1992-syntyneitä.

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa lausuntokoodi-muuttujan alakategoriat ryhmiteltiin manuaalisesti aktivointilausuntoihin, määräaikaisiin sanktiolausuntoihin, työssäolovelvoitteen tuottaviin sanktiolausuntoihin, alle 25-vuotiaille erityisiin lausuntoihin sekä lausuntoihin, jotka eivät ole aktivointi- tai sanktiolausuntoja. Lausuntokategorioiden luokitteluun pyydettiin kommentit Uudenmaan ELY-keskuksen tutkijoilta.

Analyysin toisessa vaiheessa muodostettiin lausuntokategoriat, joihin kuulumista analyysissä ennustettiin. Kategoriat muodostettiin ottamalla havaintoyksikkötasolla sadan hengen otos rekisteriaineiston tulostushetkellä 18–24-vuotiaista henkilöistä. Otokseen valikoituneiden henkilöiden työvoimapoliittisten lausuntojen lausuntopolut käytiin läpi mahdollisten systemaattisuuksien havaitsemiseksi. Tässä vaiheessa taustanalyysissä otettiin huomioon lausuntojen kokonaismäärä, aktivointilausuntojen määrä, nuorille aikuisille erityisten sanktioiden määrä sekä ajanjakso, jona henkilön lausunnot oli annettu. Analyysin jälkeen lausuntopolut ryhmiteltiin kategorioihin, jotka nimettiin kategorioita yhdistävien piirteiden perusteella seuraavasti:

- 1) Ei aktivointitoimia eikä sanktioita
- 2) Aktivointitoimia, ei sanktioita
- 3) Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia
- 4) Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia
- 5) Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita
- 6) Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita

Aineisto on työstetty lausuntojen havaintoyksikkötasolla siten, että yllä olevat kategoriat on saatu muodostettua. Työstämiseen on käytetty R- ja SPSS-tilasto-ohjelmistoja. Kategoriat on muodostettu hyödyntämällä lausuntokoodi-muuttujaa ja sen alakohtia, jotka kuvaavat joko aktivointilausuntoja, nuorille erityisiä sanktioita tai muita kuin nuorille erityisiä sanktioita. Kategorioihin ei ole sisällytetty niitä lausuntokoodin alakohtia, jotka eivät ole aktivointi- tai sanktiolausuntoja. Lista selitettäviin kategorioihin sisällytetyistä lausuntomuuttujien alakohdista löytyy liitteistä (Liite 1).

5.5 Selittävät muuttujat

Ensimmäinen malli sisältää viisi demografista selittävää muuttujaa ja toinen malli näiden lisäksi TE-toimiston palvelulinjoja kuvaavat muuttujat. Kuten johdannossa sekä teoriaosiossa todettiin, etäisyys avoimista työmarkkinoista on tässä tutkielmassa operationalisointi haavoittuvuudesta, jonka inversion periaatteen mukaan tulisi vahvistaa yksilön oikeutta julkisen vallan turvaamaan toimeentuloon ja palveluverkostoon (Hänninen & Karjalainen 2007, 165). Asiantuntijapalvelun tarvetta kuvaava palvelulinja toimii tämän etäisyyden mittarina. Selittävät muuttujat on mahdollisuuksien mukaan koodattu siten, että aiemman tutkimuksen perusteella oletettu pienin etäisyys työmarkkinoihin saa suurimman arvon, kun taas oletettu suurin etäisyys saa pienimmän arvon.

Mallin selittäviksi muuttujiksi valittiin demografiset muuttujat

- ikä
- koulutusaste
- sukupuoli
- kansalaisuus
- asuinalue maakuntatasolla

ja etäisyyttä työmarkkinoista kuvaavaksi mittareiksi TE-toimiston palvelulinjat

- ei asiantuntijapalvelun tarvetta
- työnvälitys- ja yrityspalvelut
- osaamisen kehittämisen palvelut
- tuetun työllistymisen palvelut
- monialainen yhteispalvelu

Monia esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden ennustamiseen käytettyjä muuttujia (ks. esim. Moisala, Suoniemi & Uusitalo 2006) ei ole ollut mielekästä sisällyttää malliin kohderyhmän ikärajausten vuoksi. Kohderyhmän suhteellisen nuoren iän vuoksi työhistorian pituudesta ei voi vielä tehdä päätelmiä henkilön etäisyydestä työmarkkinoihin. Lisäksi esimerkiksi ammattia, jota pidetään usein keskeisenä työmarkkina-asemaa selittävänä tekijänä, ei voida pitää vakiintuneena alle 25-vuotiailla. Aineiston rajoitteiden vuoksi mallissa ei ole voitu huomioida monia työmarkkinoiden reunalle päätyneiden tai muun haavoittuvuuden kannalta keskeisiä muuttujia, jotka liittyvät esimerkiksi sosioekonomiseen taustaan ja terveydentilaan.

Analyysissä ikä-muuttuja on rajattu siten, että siinä huomioidaan työnhaun alkamishetkellä iältään 18–24-vuotiaat. Koulutusaste on alkuperäisessä aineistossa kuvattu Tilastokeskuksen vuoden 2016 kansallisen koulutusluokituksen mukaisesti (SVTd). Mallin rakentamista varten koulutusaste on uudelleen koodattu neliluokkaiseksi jaottelulla tuntematon koulutus/ei koulutusta, perusaste, toinen aste sekä korkea-aste. Matalampia koulutustasoja verrataan korkea-asteeseen, sillä perusasteen tasolle tai sitä matalammalle jäävän koulutustason nähdään vaikuttavan heikentävästi yhteiskunnan instituutioihin kiinnittymiseen. Esimerkiksi ainoastaan peruskoulun suorittaneilla nuorilla on toisen asteen ammatillisen koulutuksen suorittaneisiin nuoriin verrattuna liki kolminkertainen riski olla työn, opintojen tai TE-toimiston palveluiden ulkopuolella (Aho ym. 2012, 20; Myrskylä 2011).

Sukupuoli on koodattu siten, että miehet saavat arvon 0 ja naiset arvon 1. Kansainvälisestä tutkimuksesta naiset ovat miehiä tyypillisemmin koulutuksen ja työelämän ulkopuolella, kun taas pohjoismaissa NEET-statuksella ovat tyypillisemmin miehet (Bardek, Maseda & Rosso 2015, 19). Varsinkin nuorisotutkimuksessa sukupuoli pyritään tunnistamaan sekä tutkimusaiheena että tutkimuskäytäntönä ei-binäärisenä eli ei ainoastaan kahteen luokkaan jakautuvana (ks. esim. Taavetti 2015). Koska tämän tutkielman aineistona on hallinnon käyttöön suunniteltu rekisteriaineisto, joka tunnistaa ainoastaan binäärisen sukupuolijaottelun, ei tässä tutkielmassa ole ollut mahdollisuutta huomioida sukupuolia kuin naiset ja miehet -binääriluokituksen mukaisesti.

Kansalaisuus on koodattu siten, että kansalaisuus-muuttujan luokka Suomen kansalaiset saavat arvon 1 ja muut kuin Suomen kansalaiset arvon 0. Aineistosta erotettiin ensimmäisessä vaiheessa myös ryhmä, jonka kansalaisuus oli muuttunut vähintään kerran, mutta koska ryhmä jäi hyvin pieneksi, se jätettiin mittarin ulkopuolelle. Muu kuin Suomen kansalaisuus on yksi sekä NEET-statukselle päätymistä että pitkäaikaistyöttömyyttä ennustavista tekijöistä, mikä voi johtua siitä, että maahanmuuttajataustaisten nuorten on vaikeampaa päästä Suomen työmarkkinoille kuin valtaväestöön kuuluvien nuorten (Myrskylä 2012, 4). On kuitenkin oleellista huomata, että työmarkkinatukea voidaan määrätä kotouttamistukena ja jotkut kotouttamispalvelut vastaavat työvoimatoimiston aktivointitoimia. Tästä syystä on oletettavaa, että muut kuin suomen kansalaiset saavat suhteellisen paljon aktivointilaisuntoja osana kotoutumissuunnitelmaa.

Asuinalueita tarkastellaan tutkielmassa maakuntatasolla, mikä on myös Tilastokeskuksen suositus aluetason tarkastelun karkeuden asteesta. Maakunnat on sisällytetty analyysiin, sillä aktivointipoliittisten toimien painoarvon lisääminen on herättänyt yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa kritiikkiä siitä, ettei aktivointipalveluiden piiriin ole mahdollista päästä yhdenvertaisella tavalla kaikkialla Suomessa. Euroopan Unionin tilastojen mukaan työelämän, koulutuksen ja harjoittelun ulkopuolella oleminen oli vuonna 2017 matalinta kaupungeissa (15,6 %) ja korkeinta syrjäseuduilla (18,9 %) (Eurostat 2018). Tällä perusteella muita maakuntia verrataan analyysissä Uudenmaan maakuntaan.

Työvoimapoliittisen asiantuntijapalvelun tarvetta kuvaava palvelulinja toimii mittarina, jolla mitataan etäisyyttä työmarkkinoista. Etäisyys työmarkkinoista taas kuvaa tässä tutkielmassa haavoittuvuutta, jonka Hännisen & Lahden (2007, 157–191) mukaan pitäisi oikeuttaa julkisen vallan vahvempaan toimeentulon turvaamiseen, mutta jonka huomiotta jättäminen voi johtaa institutionaaliseen poiskäännyttämiseen.

Asiantuntijapalvelun tarve voi olla TE-palveluissa määritetty joko siten, ettei asiantuntijapalvelulle ole tarvetta, tai siten, että asiakas ohjautuu työnvälitys- ja yrityspalveluiden, osaamisen kehittämisspalveluiden, tuetun työllistämisen tai Kelan ja TE-toimistojen yhteisen monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalle.

Etäisyys avoimilta työmarkkinoilta on usein hahmotettu tutkimuksessa ajan kautta: mitä pidempään henkilö on ollut työmarkkinoiden ulkopuolella, sitä suuremmaksi hahmotetaan etäisyys avoimilta työmarkkinoilta. Nuorilla aikuisilla tämä määritelmä ei ole kuitenkaan toimiva, sillä moni alle 25-vuotias on jo iän puolesta vasta siirtymässä työmarkkinoille. Myöskään ammattiasemaa ei voida alle 25-vuotiailla nuorilla aikuisilla pitää vakiintuneena. Siksi tässä tutkielmassa etäisyys työmarkkinoilta on operationalisoitu TE-palveluissa määritellyn asiantuntijapalvelun tarpeen avulla.

Se, mille TE-palvelujen palvelumallin kolmesta palvelulinjasta (työllistäminen, aktivointi vai kotoutuminen) TE-palvelujen asiakkaaksi hakeutuva henkilö päätyy, perustuu TE-palvelujen virkahenkilön arvioon henkilön tilanteesta. Haikkola ym. (2017, 53–78) ovat havainneet, että se, mille palvelulinjalle hakija päätyy, ei ole sattumanvaraista tai neutraalia, vaan perustuu virkahenkilön kykyyn tunnistaa erilaisia tarpeita ja elämäntilanteita.

6 Analyysi

Tässä luvussa kuvataan analyysin keskeiset tunnusluvut sekä tulokset. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen aktivointi- ja sanktiolausuntojen yleisyydestä aineistossa on vastattu deskriptiivisesti ja toiseen aktivointi- ja sanktiolausuntoja ennustavista tekijöistä tutkimuskysymykseen käyttäen analyysimenetelmänä multinomiaalista logistista regressioanalyysiä. Ensin luvussa vastataan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen siitä, miten aktivointi- ja sanktiolausunnot ja niiden erilaiset yhdistelmät jakautuvat kokonaisaineistossa. Sen jälkeen esitellään monimuuttujamallilla tehdyn analyysin keskeiset tunnusluvut kuten näennäisselitysaste sekä ennustetarkkuus. Lopuksi esitellään multinomiaalisen regressioanalyysin tulokset selitettävä kategorian kerrallaan. Tuloksia tulkitaan ja niitä peilataan institutionaalisen poiskäännyttämisen käsitteeseen Diskussio-osion alaluvussa Tulosten tarkastelu.

Analyysin tuloksia tulkittaessa on hyvä huomioida, että multinomiaaliseen logistiseen regressioanalyysiin eivät päde jakaumaoletukset, sillä se on epäparametrinen testi (Nummenmaa 3009, 343). Tutkielmassa huomioidaan tilastollisesti merkitsevinä tulokset, joiden p -arvo on korkeintaan .05 (*, tilastollisesti melkein merkitsevä). Analyysit on tehty 95 % luottamustasolla. Odds ratiot, p -arvot sekä luottamusvälit kuvataan analyysin tuloksia esittelevissä taulukoissa. Odds ratiosta käytetään joskus käsitteitä vetosuhde, riskisuhde tai riskitulossuhde, mutta tutkielman analyysiosion tekstissä käytetään selkeyden vuoksi Odds ration lyhennettä OR.

6.1 Aktivointi- ja sanktiolausuntojen yleisyys aineistossa

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen *kuinka yleistä työvoimapolitiittisten aktivointi- ja sanktiolausuntojen saaminen on 18–24-vuotiailla nuorilla aikuisilla?* vastattiin tarkastelemalla deskriptiivisesti, miten suuri osa nuorista työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneista ei ole saanut TE-toimistossa aktivointi- eikä sanktiolausuntoja, on saanut ainoastaan aktivointi- tai sanktiolausuntoja tai on sekä aktivointi- että sanktiolausuntoja.

Sanktiolausunnoissa on erotettu omiin kategorioihinsa havainnot, joissa työnhakija on saanut ainoastaan sanktioita, jotka ovat erityisiä korkeintaan 24-vuotiaille vailla ammatilliseksi koulutukseksi katsottavaa tutkintoa oleville nuorille aikuisille. Ryhmät

on muodostettu havaintoyksikkötasolla ja ne ovat eksklusiivisia eli toisensa poissulkevia. Taulukossa 1 kuvataan, miten lausuntokategorioihin kuulumisen on jakautunut aineistossa.

Taulukko 1 Aktivointitoimien ja sanktioiden yleisyys (N=225939)

	Frekvenssit	Osuus (%)
Ei aktivointitoimia eikä sanktioita	108377	39,7
Aktivointitoimia, ei sanktioita	50384	18,5
Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	24546	9,0
Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	26405	9,7
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita	30995	11,4
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita	32089	11,8
Yhteensä	225939	100

Taulukossa 1 on esitetty kaikki vuonna 2017 päivitettyssä aineistossa mukana olevat nuoret aikuiset, jotka ovat ilmoittautuneet työttömäksi työnhakijaksi ja jotka ovat syntyneet vuonna 1992 tai sen jälkeen (N=225939). Taulukosta 1 käy ilmi, että 39,7 % nuorista aikuisista ei ollut saanut lainkaan aktivointipoliittisia eikä sanktiolausuntoja tilaston tulostushetkeen mennessä. Tämä oli suurin yksittäinen ryhmä. Seuraavaksi tavallisinta oli saada aktivointitoimia mutta ei sanktioita. Tämä tilanne oli 18,5 %:lla aineiston nuorista aikuisista. Aktivointipoliittisia lausuntoja ylipäättään sai 41,7 % aineistossa mukana olleista nuorista aikuisista.

Pelkkiä sanktioita mutta ei aktivointitoimia saaneiden osuus oli 18,6 % kaikista aineiston nuorista aikuisista, ja sanktioita ylipäättään oli saanut aineiston perusteella 41,9 % aineiston nuorista aikuisista. Ainoastaan nuorille aikuisille erityisiä sanktioita oli saanut viidennes (21,5 %) nuorista, ja heistä vajaa puolet (9,7 %) ainoastaan sanktioita mutta ei aktivointitoimia. Vaikka ainoastaan nuorille erityisiä sanktioita saaneiden sekä ainakin muita kuin nuorille erityisiä sanktioita saaneiden osuudet osoittautuivat kuvailevassa tarkastelussa olevan melko samankokoisia, käytännössä nuorille aikuisille erityisten sanktioiden osuus on suurempi, sillä osa ainakin muita kuin nuorille erityisiä sanktioita saaneista on saanut myös nuorille erityisiä sanktioita.

Kuvaileva tarkastelu osoittaa, että 60,3 % eli suurin osa nuorista aikuisista on saanut joko työvoimapoliittisia aktivointi- tai sanktiolausuntoja tai sekä että. Sekä aktivointitoimien että sanktioiden saaminen oli melkein yhtä yleistä kuin pelkkien

aktivointitoimien tai pelkkien sanktioiden saaminen. Pelkkien sanktioiden saamista voidaan pitää riskinä institutionaalisen poiskäännyttämisen näkökulmasta, sillä silloin sanktioita saanut tulee poiskäännytetyksi sekä työttömyysetuuksien että aktivointipalveluiden piiristä.

6.2 Aktivointi- ja sanktiolausuntoja ennustavat mallit

Tutkimuskysymykseen *mitkä tekijät ennustavat todennäköisyyttä saada työvoimapolitiittinen aktivointi- ja/tai sanktiolausunto 18–24-vuotiailla nuorilla aikuisilla?* vastattiin multinomiaalisen logistisen regressioanalyysin avulla. Aineisto koostui kaikkiaan 220421 validista havainnosta. Selitettävien muuttujien referenssiryhmäksi valittiin kategoria ei aktivointitoimia eikä sanktioita, joka oli yleisin selitettävä kategoria (N=89438, 40,6 %). Muut selitettävät kategoriat olivat

- Aktivointitoimia, ei sanktioita
- Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia
- Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia
- Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita
- Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita

Tutkimuskysymykseen vastattaessa tehtiin kaksi erillistä mallia. Ensimmäisessä multinomiaalisella logistisella regressioanalyysillä tehdyssä analyysissä otettiin mukaan ainoastaan demografiset muuttujat ja toisessa mallissa samat demografiset muuttujat mutta lisäksi palvelulinjat. Demografiset muuttujat molemmissa malleissa olivat sukupuoli, neliluokkaiseksi koodattu koulutusaste, kansalaisuus (Suomen kansalainen/ei Suomen kansalainen), asuinmaakunta ja ikä. Muuttujien referenssiryhmiksi valittiin korkeimman arvon saava muuttujan luokka paitsi iän osalta, joka on jatkuva muuttuja. Sukupuolen referenssiryhmänä toimi nainen, kansalaisuuden referenssiryhmänä suomen kansalainen ja maakuntien referenssiryhmänä Uusimaa. Palvelulinjat sisältävässä mallissa selittävien muuttujien referenssiluokkana toimi se, ettei työnhakija ole ollut selittävän palvelulinjan piirissä. Taulukossa 2 on kuvattu selittävien muuttujien frekvenssit ja prosenttiosuudet mallissa, joka sisältää myös palvelulinjat.

Taulukko 2 Selittävien muuttujien frekvenssit ja prosenttiosuudet (N=220421)

Muuttuja	Muuttujan luokka	Frekvenssi	Osuus (%)
Sukupuoli	mies	120407	54,60 %
	nainen	100014	45,40 %
Koulutusaste	tuntematon tai ei koulutusta	4972	2,30 %
	perusaste	38271	17,40 %
	toinen aste	168870	76,60 %
	korkea-aste	8308	3,80 %
Kansalaisuus	ei suomen kansalaisuutta	941	0,40 %
	suomen kansalaisuus	219480	99,60 %
Maakunta	Etelä-Karjala	5346	2,40 %
	Kanta-Häme	6801	3,10 %
	Kymenlaakso	7465	3,40 %
	Päijät-Häme	8870	4,00 %
	Etelä-Savo	5812	2,60 %
	Pohjois-Karjala	8036	3,60 %
	Pohjois-Savo	10787	4,90 %
	Lappi	7926	3,60 %
	Varsinais-Suomi	19083	8,70 %
	Satakunta	8729	4,00 %
	Etelä-Pohjanmaa	7582	3,40 %
	Keski-Suomi	13919	6,30 %
	Pohjanmaa	5635	2,60 %
	Keski-Pohjanmaa	2900	1,30 %
	Pirkanmaa	22582	10,20 %
	Kainuu	3560	1,60 %
	Pohjois-Pohjanmaa	20596	9,30 %
	Uusimaa	54792	24,90 %
Asiantuntijapalvelun tarve	ei asiantuntijapalvelun tarvetta	42828	19,40 %
	asiantuntijapalvelun tarve	177593	80,60 %
Työnvälitys- ja yrityspalvelut	työnvälitys- ja yrityspalvelulinjalla	121066	54,90 %
	ei työnvälitys- ja yrityspalvelut -linjalla	99355	45,10 %
Osaamisen kehittämispalvelut	osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	145257	65,90 %
	ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	75164	34,10 %
Tuetun työllistämisen palvelut	tuetun työllistämisen palvelulinjalla	48391	22,00 %
	ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla	172030	78,00 %
Monialainen yhteispalvelu 2015 alkaen	monialaisen yhteistyön palvelulinjalla	31501	14,30 %
	ei monialaisen yhteistyön palvelulinjalla	188920	85,70 %
Yhteensä		220421	100,00 %

Ensimmäisen mallin sopivuus muodostui tilastollisesti merkitseväksi ($<.001^{***}$), eli malli selitti aktivointitoimien ja sanktioiden kohdentumista tilastollisesti paremmin kuin malli, joka sisältää pelkän vakioarvon. Jokainen itsenäinen selittäjä oli mallissa tilastollisesti merkitsevä ($<.001^{***}$), eli jokainen niistä parantaa mallia tilastollisesti. Mallin näennäisselitysaste (Nagelkerke) pelkillä demografisilla muuttujilla oli 22,9 %.

Myös toisen mallin osalta malli selitti aktivointitoimien ja sanktioiden kohdentumista pelkkää vakioarvoa paremmin ($<.001^{***}$). Myös toisessa mallissa jokainen mallin itsenäisen muuttuja on tilastollisesti merkitsevä ($<.001^{***}$) eli ne ovat mallin kannalta tilastollisesti perusteltuja. Mallin näennäisselitysaste Nagelkerke-testin mukaan oli 36,2 %. Näennäisselitysaste siis kasvoi verrattuna ensimmäiseen malliin, joka sisälsi pelkät demografiset muuttujat (ensimmäisen mallin Nagelkerke 22,9 %). ($<.001^{***}$).

Molempien monimuuttujamallien haasteena voidaan pitää matalaksi jäävää ennustustarkkuutta. Vain demografiset muuttujat sisältävä malli onnistui ennustamaan oikein 43,6 % havainnoista. Parhaiten oikein malli luokitteli oikein vertailuryhmänä käytettyyn ei aktivointitoimia eikä sanktioita -kategoriaan kuulumista (86,7 %) ja seuraavaksi parhaiten kuulumista kategoriaan aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita (48,1 %). Aktivointitoimien mutta ei sanktioiden saamista malli luokitteli oikein vain 12,2 % todennäköisyydellä. Muiden kategorioiden osalta malli ei käytännössä onnistunut luokittelemaan havaintoja oikein, mikä kertoo, että varsinkin kategorioiden, joissa on ainakin muita kuin nuorten sanktioita, operationalisointi ei ole ollut riittävän täsmällistä.

Verrattuna malliin 1, jossa mukana olivat vain demografiset muuttujat, myös palvelulinjat sisältävä malli paransi hieman ennustustarkkuutta. Kokonaisuudessaan toinen malli onnistui ennustamaan oikein 45,9 % havainnoista, ja kaikkein parhaiten myös tämä malli luokitteli parhaiten oikein kuulumista kategoriaan ei aktivointitoimia eikä sanktioita (87,6 %). Seuraavaksi parhaiten malli luokitteli oikein havainnot kategoriaan aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita (41,7 %) kuulumisesta, ja kolmanneksi parhaiten aktivointitoimien mutta ei sanktioiden saamista kuvaavaan kategoriaan kuulumisesta (21,7 %). Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita -kategoriaan kuuluvia havaintoja malli luokitteli oikein 10,2-prosenttisesti ja ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia -kategoriaan

kuulumista vain 4-prosenttisesti. Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia -kategoriaan kuulumista malli ei onnistunut luokittelemaan lainkaan oikein.

On todennäköistä, että operationalisointiin liittyvien kysymysten lisäksi havaittujen ja ennustettujen arvojen eroamista toisistaan sekoittaa suuri määrä tyhjiä soluja aineistossa (Field 2013, 805), mikä johtui siitä, että osa muuttujien luokista sisälsi hyvin vähän havaintoja. Lisäksi aineistossa voidaan katsoa olevan jonkin verran ylipeittoa eli kohdeperusjoukkoon kuulumattomia alkioita, mikä voi selittyä esimerkiksi sillä, etteivät rekisterit ole täysin ajan tasalla (Tilastokeskus c; Field 2013, 806). Ylipeiton aiheuttamien mahdollisesti virheellisten tulkintojen välttämiseksi tutkielmassa on kiinnitetty huomioita luottamusvälien suuruuteen (ks. Field 2013, 806). Mallin ja aineiston sopivuuteen voi vaikuttaa myös se, että malli ei ole otanta-aineisto vaan siinä on mukana koko kohdeperusjoukko.

Seuraavaksi esitellään ennustettavien kategorioiden analyysin tulokset selitettävä kategoria kerrallaan. Koska molempien mallien analyysit ovat verrattain lähellä toisiaan, on luettavuuden vuoksi tekstiin sisällytetty taulukot mallista, jossa on huomioitu myös palvelulinja. Luettavuuden vuoksi taulukko on pilkottu tekstissä siten, että analyysin kuvausta seuraa käsiteltyä kategoriaa koskeva analyysitaulukon osa. Mallin muuttujat on silti sisällytetty analyysiin samalla kertaa siten, että ensimmäinen malli sisältää demografiset muuttujat ja toinen malli demografiset muuttujat sekä palvelulinjat. Molempien mallien taulukot kokonaisuudessaan löytyvät tutkielman liitteistä. Vaikka maakunnat on sisällytetty molempiin malleihin ja ne ovat olleet mukana samoissa analyyseissä muiden selittävien muuttujien kanssa, ne käsitellään selkeyden vuoksi omassa taulukossaan Maakunnat-alaluvun alla.

6.3 Monimuuttujamallin tulokset

Tässä luvussa tarkastellaan monimuuttujamallin tuloksia siitä, mitkä tekijät ennustavat aktivointi- ja/tai sanktiolausuntojen saamista nuorilla aikuisilla. Analyysin tulokset esitellään ensin tekstissä ennustettava kategoria kerrallaan, minkä jälkeen tulokset havainnollistetaan tekstin jälkeen taulukossa. Luettavuuden vuoksi analyysitaulukosta on otettu kutakin selitettävää kategoriaa kuvaava taulukon osa kohtaan, jossa kategoriaan liittyviä havaintoja käsitellään. Taulukot pohjautuvat malliin, jossa on mukana sekä demografiset selittäjät että palvelulinjat. Vaikka maakunnat on sisällytetty

samoihin malleihin kuin muut selittävät muuttujat, ne käsitellään luettavuuden vuoksi erikseen sekä tekstin että taulukon tasolla tämän luvun lopussa. Sekä mallin 1 että mallin 2 analyysitaulukot löytyvät kokonaisuudessaan tutkielman liitteistä (malli 1: Liite 2; malli 2: Liite 3).

Aktivointitoimia, ei sanktioita

Ennustettaessa kuulumista kategoriaan aktivointitoimia, ei sanktioita pelkkien demografisten muuttujien avulla, kaikki mallin selittävät muuttujat muodostuivat tilastollisesti merkitseviksi merkitsevyystasolla $<.05^*$. Mallissa, joka sisältää myös palvelulinja-muuttujat, kaikki selittävät muuttujat muodostuivat niin ikään tilastollisesti merkitseviksi. Toisen mallin osalta tulokset olivat saman suuntaisia kuin ensimmäisessä mallissa, joskin palvelulinjojen lisääminen pienensi hieman demografisten selittäjien vaikutusta.

Molempien mallien perusteella 18–24-vuotiaiden ikäluokassa ikä kasvatti riskiä kuulua kategoriaan aktivointitoimia, ei sanktioita. Miesten riski kuulua ennustettavaan kategoriaan oli naisten riskiä pienempi. Matalampi koulutusaste kasvatti riskiä kuulua ennustettavaan kategoriaan erityisesti silloin, jos koulutus oli tuntematon tai vähintään peruskoulutasoista koulutusta ei ole: vain demografiset muuttujat sisältävässä mallissa tuntemattoman koulutuksen tai vailla koulutusta olemisen OR oli 7.5 ja myös palvelulinjat sisältävässä mallissa 5.04 verrattuna korkeasti koulutettuihin.

Muilla kuin suomen kansalaisilla riski kuulua ennustettavaan ryhmään oli suomen kansalaisia suurempi: vain demografiset muuttujat sisältävässä mallissa muiden kuin Suomen kansalaisten OR oli 3.39 ja myös palvelulinjat sisältävässä mallissa 2.99. Asiantuntijapalvelun tarve oli yhteydessä suurempaan riskiin kuulua kategoriaan aktivointitoimia mutta ei sanktioita, kuten myös osaamisen kehittämispalveluiden sekä tuetun työllistämisen palvelulinjalla oleminen. Osaamisen kehittämisen palvelulinjan riski oli suurempi kuin muille palvelulinjoille kuulumisen osalta, ja verrattuna siihen, että henkilö ei ollut osaamisen kehittämisen palvelulinjalla, linjalla olemisen OR oli 2.29. Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla oleminen puolestaan suojasi riskiltä saada vain aktivointitoimia mutta ei sanktioita.

Kaikkein eniten nuorten aikuisten todennäköisyyttä saada pelkkiä aktivointilausuntoja mutta ei sanktioita ennustivat tuntematon tai puuttuva koulutus, muu kuin Suomen kansalaisuus sekä osaamisen kehittämisen palvelulinjalla oleminen. Vaikka matalampi koulutus ylipäättään kasvatti riskiä saada pelkkiä aktivointilausuntoja verrattuna siihen, että henkilöllä ei ole aktivointi- eikä sanktiolausuntoja, toisen asteen koulutuksen osalta riski oli korkeampi kuin peruskoulun käyneillä. Asiantuntijapalvelun tarve muilla paitsi monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla kasvatti riskiä saada pelkkiä aktivointilausuntoja. Riski kuulua ennustettavaan kategoriaan oli palvelulinjoista korkein osaamisen kehittämisen palvelulinjalla.

Taulukko 3 Multinomiaalinen logistinen regressio: aktivointitoimia, ei sanktioita (N=220421)

Selittävät muuttujat	Monimuuttujamalli		
	OR	95 % luottamusvälit	p-arvo
Ikä	1.13	1.12–1.14	<.001***
Sukupuoli			
Mies	.93	.90–.95	<.001***
Nainen			
Koulutusaste			
Ei koulutusta/tuntematon	5.04	4.55–5.58	<.001***
Peruskoulu	1.20	1.11–1.29	<.001***
Toinen aste	1.36	1.28–3.14	<.001***
Korkea-aste			
Kansalaisuus			
Ei Suomen kansalaisuutta	2.99	2.25–3.99	<.001***
Suomen kansalainen			
Palvelulinja			
Ei asiantuntijapalvelun tarvetta	.31	.30–.32	<.001***
Asiantuntijapalvelun tarve			
Työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla	1.06	1.03–1.09	<.001***
Ei työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla			
Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	2.29	2.23–2.36	<.001***
Ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla			
Tuetun työllistämisen palvelulinjalla	1.90	1.81–1.99	<.001***
Ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla			
Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla	.39	.37–.42	<.001***
Ei monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla			
Selitettävät muuttujat:			
Ei aktivointitoimia eikä sanktioita (referenssiryhmä)			
Aktivointitoimia, ei sanktioita,			
Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,			
Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita,			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita			

OR = Odds ratio (ristitulossuhde)

Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia

Ainakin muita kuin nuorten sanktioita mutta ei aktivointitoimia sisältävän kategorian osalta selittävät muuttujat ikä, sukupuoli, kansalaisuus ja koulutusaste olivat tilastollisesti merkitseviä ($<.05^*$) mallissa, jossa selittävinä muuttujina huomioitiin vain demografiset muuttujat. Myös palvelulinja-muuttujat sisältävässä mallissa tilastollisesti merkitseviksi muodostuivat demografisista muuttujista ikä, sukupuoli, kansalaisuus sekä koulutusaste. Palvelulinjoista kaikki olivat tilastollisesti merkitseviä.

Yhden ikävuoden lisäys kasvatti riskiä kuulua ennustettavaan kategoriaan. Miesten todennäköisyys kuulua ennustettavaan kategoriaan oli naisia pienempi molemmissa malleissa. Mitä matalampi koulutusaste oli, sen korkeampi oli riski kuulua ennustettavaan kategoriaan. Selkeimmin riskiä kuulua ennustettavaan kategoriaan kasvatti se, että työnhakija ei ollut Suomen kansalainen, jolloin OR oli 2.01 verrattuna Suomen kansalaisiin.

Jos työnhakijalla ei ollut lainkaan asiantuntijapalvelun tarvetta tai jos palvelulinjana oli monialainen yhteispalvelu, riski kuulua ennustettavaan kategoriaan pieneni, kun taas muilla palvelulinjoilla oleminen kasvatti riskiä. Eniten riskiä kasvatti työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla oleminen, jonka OR verrattuna siihen, että työnhakija ei ollut kyseisellä palvelulinjalla, oli 1.77.

Kaikkein parhaiten todennäköisyyttä saada ainakin muita kuin nuorten sanktioita mutta ei aktivointitoimia ennustivat muu kuin Suomen kansalaisuus, työnvälitys- ja yrityspalveluiden palvelulinjalla oleminen sekä toisen asteen ja perusasteen koulutus. Riskiltä suojasivat ainoastaan se, jos sukupuolena on mies, sekä se, että työnhakijalla ei ole asiantuntijapalvelun tarvetta tai hän on monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla.

Taulukko 4 Multinomiaalinen logistinen regressio: ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia (N=220421)

Selittävät muuttujat	Monimuuttujamalli		
	OR	95 % luottamusvälit	p-arvo
Ikä	1.10	1.09–1.11	<.001***
Sukupuoli			
Mies	.94	.91–.97	<.001***
Nainen			
Koulutusaste			
Ei koulutusta/tuntematon	1.26	1.04–1.52	.017**
Peruskoulu	1.68	1.52–1.86	<.001***
Toinen aste	1.83	1.69–1.99	<.001***
Korkea-aste			
Kansalaisuus			
Ei Suomen kansalaisuutta	2.01	1.41–2.85	<.001***
Suomen kansalainen			
Palvelulinja			
Ei asiantuntijapalvelun tarvetta	.59	.56–.62	<.001***
Asiantuntijapalvelun tarve			
Työväily- ja yrityspalveluiden linjalla	1.77	1.70–1.85	<.001***
Ei työväily- ja yrityspalveluiden linjalla			
Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	1.50	1.45–1.56	<.001***
Ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla			
Tuetun työllistämisen palvelulinjalla	1.35	1.26–1.44	<.001***
Ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla			
Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla	.36	.33–.40	<.001***
Ei monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla			

Selittävät muuttujat:

Ei aktivointitoimia eikä sanktioita (referenssiryhmä)

Aktivointitoimia, ei sanktioita,

Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,

Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita,

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita

OR = Odds ratio (ristitulossuhde)

Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia

Vain demografiset selittävät muuttajat sisältävässä mallissa kategoriassa ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia tilastollisesti merkitseviksi muodostuivat selittävistä muuttujista ikä, sukupuoli, koulutusaste ja kansalaisuus. Niin ikään demografiset muuttajat sekä palvelulinjamuuttajat sisältävässä mallissa tilastollisesti merkitseviksi muodostuivat ennustettavan kategorian osalta selittävät muuttajat ikä, sukupuoli, koulutusaste, kansalaisuus sekä kaikki palvelulinjat.

Molemmissa malleissa yhden ikävuoden lisäys kasvatti riskiä kuulua kategoriaan ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia. Miesten riski kuulua kategoriaan oli useimmista muista kategorioista poiketen naisia suurempi. Riskiä kuulua ennustettavaan kategoriaan lisäsi eniten perusasteen koulutus, jonka OR verrattuna korkeasti koulutettuihin oli vain demografiset muuttajat sisältävässä mallissa 16.28 ja myös palvelulinjat sisältävässä mallissa 7.47. Muut kuin Suomen kansalaiset kuuluivat ennustettavaan kategoriaan suuremmalla riskillä kuin suomen kansalaiset.

Se, että työnhakijalla ei ole asiantuntijapalvelun tarvetta tai hän on työnvälitys- ja yrityspalveluiden tai monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla suojasivat riskiltä kuulua ennustettavaan kategoriaan, kun taas osaamisen kehittämisen palvelulinjalla sekä tuetun työllistämisen palvelulinjoilla oleminen kasvattivat riskiä. Osaamisen kehittämisen palvelulinjan OR verrattuna siihen, että henkilö ei ollut kyseisellä palvelulinjalla, oli palvelulinjoista korkein: 5.53.

Eniten nuorten aikuisten todennäköisyyttä saada ainoastaan nuorten sanktioita mutta ei aktivointitoimia ennustivat korkeimman riskin mukaan järjestettynä peruskoulutus, osaamisen palvelulinjalla oleminen, toisen asteen koulutus sekä tuetun työllistämisen palvelulinjalla oleminen. Riskiä pienensivät ainoastaan se, jos työnhakijalla ei ollut asiantuntijapalvelun tarvetta, sekä se, jos työnhakija oli työnvälitys- ja yrityspalvelun tai monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla.

Taulukko 5 Multinomiaalinen logistinen regressio: ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia (N=220421)

Selittävät muuttujat	Monimuuttujamalli		
	OR	95 % luottamusvälit	p-arvo
Ikä	1.03	1.02–1.04	<.001***
Sukupuoli			
Mies	1.44	1.40–1.49	<.001***
Nainen			
Koulutusaste			
Ei koulutusta/tuntematon	1.82	1.52–2.17	<.001***
Peruskoulu	7.47	6.57–8.49	<.001***
Toinen aste	2.43	2.15–2.75	<.001***
Korkea-aste			
Kansalaisuus	1.73	1.22–2.45	.002**
Ei Suomen kansalaisuutta			
Suomen kansalainen			
Palvelulinja	0.69	.65–.72	<.001***
Ei asiantuntijapalvelun tarvetta			
Asiantuntijapalvelun tarve			
Työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla	.37	.35–.38	<.001***
Ei työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla			
Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	5.53	5.26–5.82	<.001***
Ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla			
Tuetun työllistämisen palvelulinjalla	2.18	2.06–2.30	<.001***
Ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla			
Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla	.51	.48–.55	<.001***
Ei monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla			
Selitettävät muuttujat:			
Ei aktivointitoimia eikä sanktioita (referenssiryhmä)			
Aktivointitoimia, ei sanktioita,			
Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,			
Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita,			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita			

OR = Odds ratio (ristitulossuhde)

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita

Ensimmäisessä mallissa kategoriassa aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita tilastollisesti merkitseviksi selittäjiksi muodostuivat ikä, koulutusaste ja kansalaisuus. Mallissa, jossa on mukana myös palvelulinjat, selittävistä muuttujista tilastollisesti merkitseviksi muodostuivat ikä, sukupuoli, koulutusaste, kansalaisuus sekä kaikki palvelulinjat.

Ikä kasvatti molempien mallien mukaan riskiä saada aktivointitoimia sekä ainakin muita kuin nuorten sanktioita. Miehillä oli hieman naisia korkeampi riski kuulua ennustettavaanategoriaan. Molemmissa malleissa matalampi koulutus kasvatti riskiä kuuluaategoriaan siten, että mitä matalampi koulutustaso, sen korkeampi riski. Erityisen korkea OR verrattuna korkeasti koulutettuihin oli koulutuksen luokissa ei koulutusta/tuntematon sekä peruskoulu: vain demografiset muuttajat sisältävässä mallissa 13.74 ja 13.02 sekä myös palvelulinjat sisältävässä mallissa 8.41 sekä 8.00. Muilla kuin suomen kansalaisilla OR kuulua saada sekä aktivointitoimia että vain määräaikaista verrattuna suomen kansalaisiin oli ensimmäisessä mallissa 10.05 ja toisessa mallissa 8.67. Riski saada sekä aktivointitoimia että ainakin muita kuin nuorten sanktioita oli muilla kuin Suomen kansalaisilla selvästi suurempi kuin Suomen kansalaisilla.

Kaikkiin palvelulinjoihin monialaista yhteispalvelua lukuun ottamatta kuulumisen lisäsi riskiä kuulua ennustettavaanategoriaan, ja riskiä pienensi vain se, jos työnhakijalla ei ollut lainkaan asiantuntijapalvelun tarvetta. Tuetun työllistämisen palvelulinjan OR verrattuna siihen, että henkilö ei ole tuetun työllistämisen palvelulinjalla, oli 4.31, ja osaamisen kehittämisen palvelulinjalla oli 3.77.

Parhaiten nuorten aikuisten aktivointitoimien ja ainakin muiden kuin nuorten sanktioiden saamisen todennäköisyyttä ennustivat muu kuin Suomen kansalaisuus, tuntematon tai puuttuva koulutus sekä perusasteen koulutus. Palvelulinjoistaategoriaan kuulumista ennustivat tuetun työllistämisen palvelulinjalle sekä osaamisen kehittämisen palvelulinjalle kuulumisen. Riskiltä suojasivat ainoastaan se, jos henkilöllä ei ole asiantuntijapalvelun tarvetta tai jos henkilö on monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla.

Taulukko 6 Multinomiaalinen logistinen regressio: ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia (N=220421)

Selittävät muuttujat	Monimuuttujamalli		
	OR	95 % luottamusvälit	p-arvo
Ikä	1.42	1.41–1.45	<.001***
Sukupuoli			
Mies	1.05	1.02–1.09	.001***
Nainen			
Koulutusaste			
Ei koulutusta/tuntematon	8.41	7.29–9.70	<.001***
Peruskoulu	8.00	7.19–8.91	<.001***
Toinen aste	2.64	2.39–2.91	<.001***
Korkea-aste			
Kansalaisuus			
Ei Suomen kansalaisuutta	8.67	6.69–11.24	<.001***
Suomen kansalainen			
Palvelulinja			
Ei asiantuntijapalvelun tarvetta	.14	.13–.15	<.001***
Asiantuntijapalvelun tarve			
Työväily- ja yrityspalveluiden linjalla	1.37	1.32–1.43	<.001***
Ei työväily- ja yrityspalveluiden linjalla			
Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	3.77	3.63–3.93	<.001***
Ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla			
Tuetun työllistämisen palvelulinjalla	4.31	4.90–4.52	<.001***
Ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla			
Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla	.55	.52–.59	<.001***
Ei monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla			
Selitettävät muuttujat:			
Ei aktivointitoimia eikä sanktioita (referenssiryhmä)			
Aktivointitoimia, ei sanktioita,			
Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,			
Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita,			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita			

OR = Odds ratio (ristitulossuhde)

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita

Ensimmäisessä mallissa kategorian aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita tilastollisesti merkitseviä ovat kaikki selittävät muuttujat. Mallissa, jossa huomioitiin sekä demografiset muuttujat että palvelulinjat, tilastollisesti merkitseviä selittäviä muuttujia olivat ikä, sukupuoli, koulutusaste, kansalaisuus sekä kaikki palvelulinjat. Myös tässä kategoriassa iän lisäys yhdellä vuodella kasvatti riskiä kuulua ennustettavaan kategoriaan molemmissa malleissa. Miesten riski kuulua ennustettavaan kategoriaan oli naisten riskiä pienempi.

Molemmissa malleissa matalampi koulutus kasvatti huomattavasti riskiä kuulua ennustettavaan kategoriaan varsinkin peruskoulun osalta: sekä demografiset muuttujat että palvelulinjat sisältävässä mallissa peruskoulun OR verrattuna korkeasti koulutettuihin oli 11.68. Myös tuntematon koulutus tai vailla koulutusta oleminen kasvattivat riskiä siten, että luokan OR verrattuna korkeasti koulutettuihin oli 7.04. Myös tässä kategoriassa muu kuin Suomen kansalaisuus kasvatti riskiä kuulua ennustettavaan kategoriaan, ja muun kuin Suomen kansalaisuuden OR verrattuna Suomen kansalaisiin oli 9.37.

Riskiltä kuulua ennustettavaan kategoriaan suojasi se, että työnhakijalla ei ollut asiantuntijapalvelun tarvetta tai hän oli työnvälitys- ja yrityspalveluiden palvelulinjalla tai monialaisen yhteispalvelun piirissä. Osaamisen kehittämispalveluiden ja tuetun työllistämisen palvelulinjoilla oleminen puolestaan kasvattivat riskiä. Kaikkein eniten riskiä kasvatti osaamisen palvelulinjalla oleminen, jonka OR verrattuna siihen, että työnhakija ei ole osaamisen kehittämisen palvelulinjalla, on 5.67.

Kaikkein parhaiten nuorten aikuisten todennäköisyyttä saada sekä aktivointitoimia että ainoastaan nuorten sanktioita ennustivat muu kuin Suomen kansalaisuus, peruskoulutus sekä tuntematon tai puuttuva koulutus. Palvelulinjoista parhaiten kategoriaan kuulumista selittivät osaamisen kehittämisen palvelulinjalla sekä tuetun työllistämisen palvelulinjalla oleminen. Riskiltä kuulua ennustettavaan kategoriaan suojaavat se, jos työnhakijalla ei ole asiantuntijapalvelun tarvetta tai jos hän on työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla.

Taulukko 7 Multinomiaalinen logistinen regressio: aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita (N=220421)

Selittävät muuttujat	Monimuuttujamalli		
	OR	95 % luottamusvälit	p-arvo
Ikä	1.12	1.11–1.13	<.001***
Sukupuoli			
Mies	.94	.91–.97	<.001***
Nainen			
Koulutusaste			
Ei koulutusta/tuntematon	7.04	6.10–8.14	<.001***
Peruskoulu	11.68	10.38–13.14	<.001***
Toinen aste	1.54	1.38–1.73	<.001***
Korkea-aste			
Kansalaisuus			
Ei Suomen kansalaisuutta	9.37	7.18–12.22	<.001***
Suomen kansalainen			
Palvelulinja			
Ei asiantuntijapalvelun tarvetta	.27	.26–.29	<.001***
Asiantuntijapalvelun tarve			
Työväily- ja yrityspalveluiden linjalla	.35	.34–.37	<.001***
Ei työväily- ja yrityspalveluiden linjalla			
Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	5.67	5.40–5.96	<.001***
Ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla			
Tuetun työllistämisen palvelulinjalla	3.86	3.67–4.05	<.001***
Ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla			
Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla	.53	.50–.57	<.001***
Ei monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla			
Selitettävät muuttujat:			
Ei aktivointitoimia eikä sanktioita (referenssiryhmä)			
Aktivointitoimia, ei sanktioita,			
Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,			
Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita,			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita			

OR = Odds ratio (ristitulossuhde)

Maakunnat

Ennustettaessa kuulumista kategoriaan aktivointitoimia, ei sanktioita, kaikki maakunnat muodostuivat tilastollisesti merkitseviksi. Verrattuna Uuteenmaahan, kaikissa maakunnissa oli vain demografiset muuttujat sisältävän mallin mukaan suurempi riski saada aktivointitoimia mutta ei sanktioita. Maakunnista suurimmat riskit olivat Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa sekä Keski-Suomessa. Toisessa mallissa tulokset olivat suuruusluokaltaan sekä riskin suunnalta vastaavia kuin ensimmäisessä.

Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia -kategoriaan kuulumista selittävistä maakunnista tilastollisesti merkitseviä olivat ensimmäisessä mallissa muut paitsi Kanta-Häme. Palvelulinjat sisältävässä mallissa myöskään Päijät-Häme ei ollut tilastollisesti merkitsevä. Kategorian ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia osalta riski kuulua ennustettavaan kategoriaan oli kaikissa tilastollisesti merkitsevissä maakunnissa Uuttamaata pienempi. Tulokset olivat vastaavia riskin suunnalta ja suuruusluokaltaan molempien mallien osalta.

Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia -kategoriaan kuulumista ennustettaessa vain demografiset muuttujat sisältävässä mallissa tilastollisesti merkitseviä selittäviä muuttujia olivat kaikki muut maakunnat paitsi Pohjois-Savo. Myös palvelulinjat sisältävässä mallissa Pohjois-Savo oli tilastollisesti merkitsevä mutta Etelä-Savo ei. Riski kuulua ennustettavaan kategoriaan oli kaikissa tilastollisesti merkitsevissä maakunnissa Uuttamaata korkeampi lukuun ottamatta toisen mallin Pohjois-Savoa, jonka osalta riski kuulua ennustettavaan kategoriaan oli Uuttamaata suurempi.

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita -kategorian osalta ensimmäisen mallin osalta tilastollisesti merkitseviksi muodostuivat muut maakunnat paitsi Pohjois-Karjala, Satakunta, Pirkanmaa ja Kainuu. Tässä mallissa maakuntien osalta syntyi hajontaa sen suhteen, onko ennustettavaan kategoriaan kuulumisen riski Uuttamaata suurempi vai pienempi. Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan osalta riski kuulua ennustettavaan kategoriaan on Uuttamaata pienempi, kun muissa tilastollisesti merkitsevissä maakunnissa riski on Uuttamaata suurempi.

Mallissa, jossa myös palvelulinjat olivat mukana, tilastollisesti merkitseviksi eivät muodostuneet Pohjois-Karjala, Satakunta, Pirkanmaa, Kainuu sekä Pohjois-Pohjanmaa. Muuten analyysin tulos vastasi suunnaltaan ensimmäistä mallia. Muissa maakunnissa riski kuulua ennustettavaan kategoriaan on Uttamaata korkeampi, kun taas Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla riski on matalampi. Tulokseen on tämän kategorian osalta syytä suhtautua varauksella, sillä siinä on oletettavasti jonkin verran satunnaista vaihtelua.

Kategorian aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita osalta vain demografiset muuttujat sisältävässä mallissa tilastollisesti merkitseviä olivat muut maakunnat paitsi Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa. Kaikissa maakunnissa riski kuulua ennustettavaan kategoriaan oli Uttamaata suurempi. Myös palvelulinjat sisältävässä mallissa ainoastaan Pohjanmaa ei ollut tilastollisesti merkitseviä. Päijät-Hämeessä riski kuulua ennustettavaan kategoriaan oli Uttamaata pienempi, kun taas muissa maakunnissa riski kuulua ennustettavaan kategoriaan on Uttamaata suurempi.

Maakunnista nuorten aikuisten todennäköisyyttä saada ainoastaan työvoimapolitiittinen aktivointilausunto ennusti parhaiten asuminen Itä-Suomen maakunnissa kuten Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Savossa sekä asuminen Länsi- ja Sisä-Suomeen kuuluvalla Keski-Pohjanmaalla. Pelkän sanktioinnin todennäköisyys taas oli suurinta Uudellamaalla. Aktivointitoimien ja sanktioiden saamisen todennäköisyys oli tilastollisesti merkitsevistä maakunnista Uttamaata suurempaa kaikkialla paitsi Päijät-Hämeessä, Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla, ja kaikkein suurin todennäköisyys saada sekä aktivointi- että sanktiolausuntoja oli Pohjois-Savossa ja Keski-Suomessa. Sanktioinnin todennäköisyys ylipäätään oli alueellisesti tarkasteltuna samansuuntaista sekä ainoastaan nuorille erityisten sanktioiden että ainakin muiden kuin nuorten sanktioiden saamisen osalta.

Taulukko 8 Multinomiaalinen logistinen regressio: maakunnat mallista, joka sisältää sekä demografiset muuttujat että palvelulinjat (N=220421)

Selittävät muuttujat		Monimuuttujamalli		
		OR	95 % luottamusvälit	p-arvo
Aktivointitoimia, ei sanktioita	Etelä-Karjala	2.24	2.07–2.42	<.001***
	Kanta-Häme	1.71	1.58–1.85	<.001***
	Kymenlaakso	2.00	1.86–2.15	<.001***
	Päijät-Häme	1.32	1.23–1.41	<.001***
	Etelä-Savo	2.70	2.50–2.87	<.001***
	Pohjois-Karjala	3.33	3.13–3.54	<.001***
	Pohjois-Savo	4.62	4.36–4.90	<.001***
	Lappi	1.96	1.83–2.10	<.001***
	Varsinais-Suomi	1.82	1.74–1.92	<.001***
	Satakunta	2.69	2.52–2.86	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	1.70	1.58–1.83	<.001***
	Keski-Suomi	3.55	3.36–3.75	<.001***
	Pohjanmaa	1.61	1.50–1.75	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	2.20	2.00–2.43	<.001***
	Pirkanmaa	1.16	1.10–1.22	<.001***
	Kainuu	2.74	2.51–2.99	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	1.45	1.38–1.52	<.001***
	Uusimaa			
Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	Etelä-Karjala	.59	.52–.66	<.001***
	Kanta-Häme	-	-	-
	Kymenlaakso	.57	.51–.63	<.001***
	Päijät-Häme	-	-	-
	Etelä-Savo	.78	.70–.87	<.001***
	Pohjois-Karjala	.20	.17–.23	<.001***
	Pohjois-Savo	.50	.46–.56	<.001***
	Lappi	.78	.72–.86	<.001***
	Varsinais-Suomi	.59	.56–.63	<.001***
	Satakunta	.37	.34–.42	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	.73	.67–.80	<.001***
	Keski-Suomi	.86	.80–.92	<.001***
	Pohjanmaa	.47	.42–.53	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	.36	.30–.43	<.001***
	Pirkanmaa	.87	.83–.92	<.001***
	Kainuu	.36	.31–.43	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	.67	.63–.71	<.001***
	Uusimaa			
Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	Etelä-Karjala	.69	.62–.76	<.001***
	Kanta-Häme	.56	.51–.61	<.001***
	Kymenlaakso	.74	.68–.81	<.001***
	Päijät-Häme	.54	.50–.58	<.001***
	Etelä-Savo	-	-	-
	Pohjois-Karjala	.41	.36–.45	<.001***
	Pohjois-Savo	1.21	1.12–1.31	<.001***
	Lappi	.60	.36–.45	<.001***
	Varsinais-Suomi	.54	.50–.57	<.001***
	Satakunta	.57	.52–.63	<.001***

	Etelä-Pohjanmaa	.61	.55–.67	<.001***
	Keski-Suomi	.87	.81–.94	<.001***
	Pohjanmaa	.44	.39–.49	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	.39	.33–.47	<.001***
	Pirkanmaa	.77	.73–.81	<.001***
	Kainuu	.41	.40–.48	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	.65	.61–.69	<.001***
	Uusimaa			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita	Etelä-Karjala	1.66	1.50–1.84	<.001***
	Kanta-Häme	1.50	1.37–1.64	<.001***
	Kymenlaakso	1.49	1.36–1.62	<.001***
	Päijät-Häme	1.21	1.12–1.31	<.001***
	Etelä-Savo	2.30	2.09–2.54	<.001***
	Pohjois-Karjala	-	-	-
	Pohjois-Savo	2.59	2.40–2.80	<.001***
	Lappi	1.60	1.47–1.74	<.001***
	Varsinais-Suomi	1.20	1.12–1.27	<.001***
	Satakunta	-	-	-
	Etelä-Pohjanmaa	1.44	1.32–1.57	<.001***
	Keski-Suomi	2.67	2.50–2.85	<.001***
	Pohjanmaa	.81	.73–.91	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	.77	.66–.91	.002**
	Pirkanmaa	-	-	-
	Kainuu	-	-	-
	Pohjois-Pohjanmaa	-	-	-
	Uusimaa			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita	Etelä-Karjala	1.42	1.28–1.58	<.001***
	Kanta-Häme	1.15	1.10–1.26	.002**
	Kymenlaakso	1.70	1.56–1.86	<.001***
	Päijät-Häme	.85	.78–.92	<.001***
	Etelä-Savo	2.20	1.98–2.43	<.001***
	Pohjois-Karjala	1.49	1.40–1.63	<.001***
	Pohjois-Savo	2.24	2.10–2.43	<.001***
	Lappi	1.15	1.10–1.27	.003**
	Varsinais-Suomi	1.17	1.10–1.24	<.001***
	Satakunta	1.41	1.30–1.54	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	1.24	1.13–1.36	<.001***
	Keski-Suomi	2.15	2.00–2.30	<.001***
	Pohjanmaa	-	-	-
	Keski-Pohjanmaa	1.24	1.08–1.43	.003**
	Pirkanmaa	1.09	1.03–1.16	.004**
	Kainuu	1.28	1.12–1.50	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	1.31	1.23–1.40	<.001***
	Uusimaa			

Selittävät muuttujat:

Ei aktivointitoimia eikä sanktioita (referenssiryhmä),

Aktivointitoimia, ei sanktioita,

Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,

Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita,

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita

OR = Odds ratio (ristitulossuhde)

Muut tulokset

Tätä tutkielmaa varten tausta-analyysinä tehdyssä sadan havaintoyksikön otannassa tarkasteltiin myös työvoimapolitiittisten lausuntojen ajallista jakautumista ja lausuntojen määrää. Niissä oli nähtävissä selvästi, että osalla otannan tutkielman kohderyhmään kuuluvista henkilöistä oli lausuntoja vuosien ajalta niin, että joukossa oli sekä aktivointitoimia että työssäolovelvoitteen tuottavia sanktioita. Pitkäaikaiset työvoimatoimistojen asiakkuudet ja työvoimapolitiittisten palveluiden kiertteet nuorilla aikuisilla vaativat jatkotutkimusta,

Tutkielmaa varten tehdyssä tausta-analyysissä ryhmiteltiin sanktioita paitsi nuorille erityisten sanktioiden sekä muiden kuin nuorille erityisten sanktioiden perusteella luonteeltaan määräaikaiset tai luonteeltaan toistaiseksi voimassa olevat sanktiot huomioiden. Nuorille erityiset sanktiot ovat luonteeltaan toistaiseksi voimassa olevia ja tuottavat työssäolovelvoitteen. Tässä tarkastelussa kävi ilmi, että miltei kaikki toistaiseksi voimassa sanktiot tutkielman kohderyhmässä ovat peräisin nimenomaan nuorille erityisistä sanktioista. Tausta-analyysi osoitti myös, että on tavallista saada sekä työvoimapolitiittisia aktivointi- että sanktiolausuntoja jopa vuosien ajan. Tämä osoittaa, että aktivointitoimet eivät onnistu aina tukemaan nuoren aikuisen kiinnittymistä koulutukseen tai avoimille työmarkkinoille.

Analyysi tehtiin aluksi ilman tuntemattoman tai puuttuvan koulutuksen luokkaa, mutta ryhmän koon ja tulosten täsmällisyyden vuoksi luokka sisällytettiin lopulliseen analyysiin. Tuntemattoman tai puuttuvan koulutusluokan lisääminen koulutustasoon pienensi myös selvästi kansalaisuuden vaikutusta siihen, kuinka suurena riski kuulua ennustettaviin kategorioihin näyttäytyi. Monimuuttujamallien selitettävien muuttujien osalta huomionarvoisena voidaan pitää myös muiden kuin suomen kansalaisten osuuden pienenemistä, kun aineisto rajattiin paremman kohdentumisen vuoksi vuodesta 1991 syntyneistä vuonna 1992 ja sen jälkeen syntyneisiin.

7 Diskussio

Tässä luvussa arvioidaan ensin analyysin tuloksia suhteessa aiempaan tutkimukseen. Sen jälkeen pohditaan tulosten yhteiskunnallista merkitystä ja arvioidaan analyysin tuloksia, validiteettia, reliabiliteettia sekä eettisiä kysymyksiä. Luvussa arvioidaan myös kriittisesti käytettyä teoreettista kehystä. Lopuksi esitellään tutkielman johtopäätökset ja ehdotetaan jatkotutkimusaiheita.

7.1 Tulosten tarkastelu

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen vastattiin tarkastelemalla deskriptiivisesti, kuinka yleistä joko aktivointi- tai sanktiolausuntojen tai sekä aktivointi että sanktiolausuntojen saaminen on nuorilla aikuisilla. Tarkastelussa huomioitiin omana kategorianaan nuorille erityiset sanktiolausunnot.

Noin viidesosasta aineiston nuorista aikuisista oli saanut pelkkiä aktivointilausuntoja, noin viidesosasta pelkkiä sanktiolausuntoja ja yhtä suuri osuus sekä aktivointi- että sanktiolausuntoja. Kaksi viidesosaa (39,7 %) nuorista aikuisista ei ollut saanut sanktio- eikä aktivointipoliittisia lausuntoja. Työvoimapolitiittisten sanktioiden deskriptiivisen tarkastelun keskeinen havainto on, että kaiken kaikkiaan sanktioita saa jopa 41,8 % ja aktivointitoimia saman verran, 41,7 % nuorista aikuisista. Viidesosalla (21,5 %) nuorista aikuisista oli ainoastaan nuorille aikuisille erityisiä sanktiolausuntoja. Koska ainakin muita kuin nuorten sanktioita sisältävät kategoriat voivat sisältää myös henkilöitä, jotka ovat saaneet myös nuorille erityisiä sanktioita, voidaan sanoa, että nuorten aikuisten ikäryhmässä suurin osa saaduista sanktioista on suunnattu ainoastaan alle 25-vuotiaille vailla ammatillista koulutusta oleville nuorille aikuisille.

Institutionaalisen poiskäännyttämisen näkökulmasta sekä aktivointi- että sanktiolausunnot edustavat institutionaalisen poiskäännyttämisen kehyksen toista askelmaa eli käännyttämistä. Työttömyysetuuksien ja TE-palveluiden piiristä poiskäännyttävänä voidaan pitää erityisesti analyysissä käytettyjä kategorioita, joihin kuuluvat henkilöt ovat saaneet sanktioita mutta eivät aktivointitoimia. Näiden ryhmien osuus kaikista aineiston nuorista aikuisista on 18,7 %.

Ryhmään ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia kuului 9,7 % aineiston kohderyhmästä. Ryhmään kuuluvilla ei ole ammatilliseksi koulutukseksi katsottavaa tutkintoa, he eivät ole täyttäneet velvoitetta hakea koulutukseen tai he ovat keskeyttäneet tutkintoon johtavan koulutuksen. Samaan aikaan heillä ei ole tunnistettu aktivointipoliittisten palveluiden tarvetta. Kategoriaan kuulumista ennusti kaikkein voimakkaimmin peruskoulutuksen varassa oleminen.

On selvää, että koulutukseen hakeutumiseen tai koulutuksessa pysymiseen perustuvat sanktiot ovat jo ehtojen rakenteen vuoksi tyypillisempiä matalasti koulutetuille. Koska riski saada pelkkiä nuorille erityisiä sanktioita on selvästi korkeampi nimenomaan peruskoulutetuille, vaikka myös esimerkiksi lukiokoulutetut tai edelleen toisen asteen koulutuksessa opiskelevat ovat samojen sanktioiden piirissä, näyttäytyvät nuorille suunnatut sanktiot poiskäännyttävänä reunana nimenomaan osalle matalimmin koulutetuista nuorista aikuisista. Tulos haastaa jossain määrin oikeutusta sille, että nuorten syrjäytymistä yhteiskunnallisten instituutioiden piiristä voitaisiin hillitä muuta väestöä tiukemmilla sanktioilla.

Sanktioita ja erityisesti nuorille erityisiä sanktioita saavien nuorten aikuisten suuri osuus kertoo siitä, että nuorten aikuisten työttömyysturvan ehdoissa on rakenteellinen reuna, joka vaikeuttaa työttömyysturvan piiriin pääsemistä. Samalla liki viidesosa aineistossa mukana olleista nuorista aikuisista oli saanut sanktioita mutta ei lainkaan aktivointitoimia. Tulos näyttää vahvistavan Raittilan ym. (2018) pohdintoja siitä, että tiukat perusturvan ehdot saattavat olla yksi syy nuorten aikuisten yliedustukseen toimeentulotuen käyttäjissä.

Monimuuttujamallin mukaan yhden vuoden lisäys iässä kasvatti riskiä kuulua kaikkiin ennustettaviin kategorioihin. Tämä selittyy sillä, että vanhemmissa ikäryhmissä työvoimapoliittisia lausuntoja on ehtinyt kertyä enemmän kuin nuoremmille. Sukupuolen osalta aiemmasta tutkimuksesta tiedetään, että miesten suurempi etäisyys työmarkkinoilta vaihtelee iän mukaan enemmän kuin naisten. Hiilamon ym. (2017, 49) mukaan sukupuolten eriytymistä NEET-statuksella olemisen osalta tapahtuu erityisesti 20 ikävuoden jälkeen. On oletettavaa, että ikävuosien välillä tapahtuva vaihtelu ei olisi tasaista, jos riskiä tarkasteltaisiin jokaisen ikävuoden muutoksen osalta erikseen.

Aineistossa miehiä on suurempi osuus kuin naisia (naisia 45,6 %, miehiä 54,4 %). Naisilla oli miehiä suurempi riski kuulua molemmissa malleissa kaikkiin muihin ennustettaviin kategorioihin paitsi kategoriaan, joka sisälsi ainoastaan nuorten sanktioita mutta ei aktivointitoimia. Lisäksi mallissa, joka sisälsi sekä demografiset muuttujat että palvelulinjat, miesten riski saada sekä aktivointitoimia että ainakin muita kuin nuorten sanktioita oli hieman naisten riskiä korkeampi, mutta sukupuoli ei muodostunut tilastollisesti merkitseväksi kategorian osalta vain demografiset muuttujat sisältävässä mallissa.

Naisten korkeampi riski kuulua useimpiin ennustettavista kategorioista on yllättävää, sillä yhteiskuntapoliittisissa diskursseissa huoli nuorten kiinnittymättömyydestä koulutukseen ja työmarkkinoille kohdistuu erityisesti miehiin. Tulos voi kertoa siitä, että työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneille naisille ehdotetaan aktivointitoimia todennäköisemmin kuin miehille. On myös mahdollista, että sukupuolen vaikutus selittyy jonkin muun muuttujan, esimerkiksi sukupuolten välisten koulutustasoerojen, kautta. Lisäksi sukupuolten väliset erot olivat analyysissä pieniä, ja sukupuolten välisten erojen todentaminen vaatisi interaktioiden eli eri muuttujien yhteisvaikutusten tarkempaa tarkastelua.

Aiemmasta tutkimuksesta tiedetään, että ainoastaan peruskoulun suorittaneilla nuorilla on toisen asteen ammatillisen koulutuksen suorittaneisiin nuoriin verrattuna liki kolminkertainen riski olla työn, opintojen tai TE-toimiston palveluiden ulkopuolella (Aho ym. 2012, 20). Institutionaalisen poiskäännyttämisen kehyksen näkökulmasta tiedetään siis, että jo ensimmäiseen askeleen eli sulkeuman riski on eriytynyt työvoimapalveluissa koulutuksen perusteella.

Verrattuna korkeakoulutettuihin, matalampaa koulutustasoa kuvaavat luokat kasvattivat myös tämän tutkielman analyysin perusteella riskiä saada niin pelkkiä aktivointilausuntoja, pelkkiä sanktiolausuntoja kuin sekä aktivointi- että sanktiolausuntojakin. Suurin riski tulla poiskäännytetyksi institutionaalisen poiskäännyttämisen kehyksen kolmannen asteen eli siirrännän tasolla on vain peruskoulun suorittaneilla, joilla on korkein riski saada vain sanktioita mutta ei aktivointitoimia. Huomattavaa on, että nuorille erityiset sanktiot määräytyvät koulutukseen hakematta jättämisen tai koulutuksen keskeyttämisen perusteella.

Perusasteen koulutus kasvatti selkeimmin riskiä saada erityisesti nuorille suunnattuja sanktioita. Riski oli selvästi suurempi kuin kaikissa muissa koulutuksen luokissa.

Tuntematon tai puuttuva koulutus kasvatti eniten riskiä kuulua kategorioihin, jossa oli sanktioiden lisäksi myös aktivointitoimia. Tulos voi kertoa siitä, että vailla koulutusta olevat nuoret aikuiset kohtaavat vaikeuksia täyttää työttömyysetuuksien ehdot, mutta heidän palveluntarpeensa tulevat hyvin institutionaalisesti tunnistetuiksi palvelujärjestelmässä. Tulos tukee Haikkolan ym. (2017) havaintoa siitä, että vailla opiskelupaikkaa olevat nuoret ohjataan TE-palveluissa herkästi aktivointipalveluiden piiriin.

Muu kuin Suomen kansalaisuus lisäsi riskiä kuulua kaikkiin ennustettaviin kategorioihin. Muilla kuin Suomen kansalaisilla oli erityisen suuri riski kuulua molempiin kategorioihin, jotka sisältävät sekä sanktioita että aktivointitoimia. Tulos voi kuvata sitä, että työttömyysetuuksien ehtojen täyttäminen on Suomen kansalaisia haastavampaa muille kuin Suomen kansalaisille. On mahdollista, että taustalla on esimerkiksi kielitaitoon liittyviä kysymyksiä, mikä voi vaikeuttaa työvoimapolitiittisten lausuntojen velvoittavuuden ymmärtämistä. Aihe vaatisi lisätutkimusta.

Toisaalta muut kuin Suomen kansalaiset saavat sanktioiden lisäksi myös todennäköisemmin aktivointipoliittisia lausuntoja. Tämä voi selittyä sillä, että työmarkkinatukea käytetään kotoutumistukena, jolloin aktivointipoliittisia toimia saatetaan käyttää osana kotoutumisprosessia. On myös mahdollista, että samoin kuin tuntemattoman koulutuksen tai vailla koulutusta olemisen kohdalla, myös muiden kuin Suomen kansalaisten todelliset tai arvioidut palvelutarpeet korostuvat TE-palveluissa.

Maakuntien osalta osa ryhmistä jäi pieniksi, minkä vuoksi maakuntien osalta tuloksessa voi olla satunnaista vaihtelua. Silti pelkkien aktivointilausuntojen ja pelkkien sanktiointilausuntojen saamisen todennäköisyyden suunnat verrattuna referenssiryhmä Uuteenmaahan olivat useimmissa maakunnissa samansuuntaisia. Riski saada pelkkiä sanktioita oli Uttamaata korkeampi kaikissa maakunnissa Pohjois- ja Etelä-Savoa lukuun ottamatta, kun taas kaikissa maakunnissa oli Uttamaata suurempi riski saada pelkkiä aktivointilausuntoja.

Erityisen suuri riski saada pelkkiä aktivointilausuntoja oli Itä-Suomen maakunnissa Etelä-Savossa, Pohjois-Karjalassa sekä Pohjois-Savossa. Myös Keski-Suomessa ja Keski-Pohjamaalla aktivointilausuntojen saaminen on selvästi todennäköisempää kuin Uudellamaalla. Lukuun ottamatta Etelä-Suomea, Keski-Pohjanmaata ja Pirkanmaata kaikissa tilastollisesti merkitsevissä maakunnissa oli suurempi riski saada sekä sanktioita että aktivointitoimia kuin Uudellamaalla.

Uudenmaan, Pirkanmaan, Kanta- ja Päijät-Hämeen sekä Varsinaissuomen sekä Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan alueella aktivoidaan siis vähemmän kuin muualla Suomessa. Alueilla, joissa aktivoidaan vähemmän, sijaitsee Suomen kuusi suurinta kaupunkia (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku). Toisaalta seuraavaksi suurin kaupunki Jyväskylä sijaitsee Keski-Suomen maakunnassa, jossa aktivoidaan Pohjois-Savon lisäksi kaikkein eniten.

Eurostatin (2018) mukaan työelämän, koulutuksen ja harjoittelun ulkopuolella oleminen oli vuonna 2017 matalinta kaupungeissa ja korkeinta syrjäseuduilla. Aktivoinnin suurempi yleisyys suurten kaupunkien ja niiden lähialueiden ulkopuolella voi viitata siihen, että aktivoinnin tarve on suurempaa kaupunkikeskittymien ulkopuolella. Tulosta tukevat tilastot työttömien työnhakijoiden osuudesta verrattuna koko työvoiman määrään: matalamman aktivoinnin alueella Pohjanmaalla, Uudellamaalla, Varsinaissuomessa ja Kanta-Hämeessä työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta on matalinta Suomessa.

Vastaavasti korkeamman aktivoinnin alueella Keski-Suomessa, Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa, Etelä-Karjalassa ja Pohjois-Karjalassa työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta on korkeampaa kuin muualla Suomessa (Repo 2017, 11; SVTc). Maakunnittain tarkasteltuna nuorten aikuisten todennäköisyys saada aktivointilausuntoja heijastelee siis vahvasti työttömien työnhakijoiden osuutta työvoimasta. On kuitenkin huomattava, että aktivointilausuntojen määrä ei vielä kerro sitä, kuinka suuri osa aktivointilausunnon saaneista pääsee todellisuudessa aktivointipalveluiden piiriin, vaan aihe vaatisi lisätutkimusta.

Se, että kaikissa maakunnissa Pohjois- ja Etelä-Savo lukuun ottamatta on Uuttamaata pienempi riski saada pelkkiä sanktioita, ei ole tulkinnaltaan yksiselitteistä. Nuorille

erityiset sanktiot voisivat olla todennäköisempiä siksi, että varsinkin opiskelijoiden tai opiskelemaan pyrkivien osuus on korkeakoulukaupungeissa suuri. Toisaalta pelkän sanktioinnin riski oli Uudellamaalla korkeampi myös kategoriassa, joka sisälsi myös muita kuin nuorille suunnattuja sanktioita. Tutkielman aineiston tulostusvuosina eniten uusia työpaikkoja syntyi eniten Helsinki-Uudenmaan sekä Länsi-Suomen alueelle, kun taas Itä-Suomen alueella avoimien työpaikkojen määrä laski (SVTe).

Jatkotutkimuksessa olisi perusteltua selvittää, voiko korkean työttömyyden ja vähäisten avoimien työpaikkojen alueilla olla suurempi kynnys sanktoida työttömiä työnhakijoita kuin niillä alueilla, jossa avoimien työpaikkojen määrä suhteessa työttömien työnhakijoiden määrään olla suurempi.

Demografisten muuttujien lisäksi toisessa mallissa tarkasteltiin palvelulinjoja, joille asiakkaat ohjataan, kun he ilmoittautuvat työttömiksi työnhakijoiksi. TE-palveluiden palvelulinjat ovat työnvälitys- ja yrityspalvelut, osaamisen kehittämisen palvelut, tuetun työllistymisen palvelut ja vuodesta 2015 alkaen Kelan ja TE-palveluiden monialaisen yhteistyön palvelut. Se, mille TE-palvelujen palvelumallin neljästä palvelulinjasta TE-palvelujen asiakkaaksi hakeutuva henkilö ohjautuu, perustuu asiakkaan antamiin tietoihin, kun hän ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi (Valkealahti 2016). Haikkola ym. (2017, 53-78) ovat havainneet, että se, mille linjalle hakija päätyy, ei ole sattumanvaraista tai neutraalia, vaan perustuu virkahenkilön kykyyn tunnistaa erilaisia tarpeita ja elämäntilanteita. Haikkola ym. (2017) kutsuvat tätä institutionaaliseksi tunnistamiseksi. Jos työnhakija ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi verkossa, voi palvelutarpeen tunnistaminen jäädä verkkopalvelulomakkeen varaan.

Tutkielman analyysin perusteella se, jos henkilöllä ei ole asiantuntijapalvelun tarvetta, suojaa odotetusti riskiltä saada aktivointitoimia tai sanktioita. Työnvälitys- ja yrityspalvelulinjalla oleminen kasvattaa hieman riskiä kuulua kategoriaan aktivointitoimia mutta ei sanktioita sekä kategoriaan ainakin muita kuin erityisesti nuorille suunnattuja sanktioita. Sen sijaan työnvälitys- ja yrityspalvelulinjalla olemisen riski on pienempi vain nuorten sanktioita sisältävien ryhmien kohdalla. Tulos selittynee sillä, että vailla koulutusta olevia nuoria aikuisia ei juurikaan ohjaudu työnvälitys- ja yrityspalveluiden palveluiden palvelulinjalle. Institutionaalisen poiskäännättämisen näkökulmasta tulos vastaa odotuksia: työnhakijat, joilla etäisyys työmarkkinoihin on pienin, kohtaavat myös pienimmällä todennäköisyydellä poiskäännättämisen paikkoja.

Osaamisen kehittämisen palvelulinjalle ohjataan henkilöitä, joilla on esimerkiksi tarve päivittää ammattitaitoa tai joiden opinnot ovat jääneet kesken (TE-palvelut, f).

Osaamisen kehittämisen palvelulinjan osalta riski saada ainoastaan nuorten sanktioita mutta ei aktivointitoimia sekä aktivointitoimia ja ainoastaan nuorten sanktioita on selvästi korkeampi kuin muilla palvelulinjoilla. Tämä voi liittyä siihen, että vailla ammatillista koulutusta olevat nuoret aikuiset sijoitetaan helpommin osaamisen kehittämisen palvelulinjalle. Osaamisen kehittämisen palvelulinjalle ohjautuvilla on riski tulla institutionaalisesti poiskäännytyksi, sillä osaamisen kehittämisen palvelulinjalla olevien riski saada pelkkiä sanktioita mutta ei aktivointitoimia on selvästi suurempi kuin riski kuulua kategoriaan aktivointitoimia mutta ei sanktioita.

Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla oleville riski saada nimenomaan nuorille tyypillisiä sanktioita on lisäksi selvästi korkeampi kuin riski kuulua kategorioihin, jotka sisältävät myös muita sanktioita kuin nuorille erityisiä sanktioita. Riski saada sanktioita ylipäätään on nuorten aikuisten kohdalla suurin nimenomaan osaamisen kehittämisen palvelulinjalla oleville.

Osaamisen kehittämisen palvelulinjalle päätyminen sekä koulutukseen hakeutumisen ja siellä pysymisen velvoitteen yhdistelmä näyttää analyysin perusteella tuottavan institutionaalisen poiskäännyttämisen paikan niille nuorille aikuisille, jotka ovat matalan koulutuksen vuoksi etäällä työmarkkinoista. Nuoria aikuisia ohjataan osaamisen kehittämisen palvelulinjalle saattamaan opinnot loppuun, mutta jos ongelma on siinä, että opinnot eivät suju tai niihin ei pääse kiinni, sanktioinnin riski kasvaa. Nuorten aikuisten sanktiot ovat toistaiseksi voimassa olevia ja tuottavat työssäolovelvoitteen, joten niiden piiristä on muita sanktioita vaikeampaa päästä takaisin perusturvan piiriin. Kouluttautumisen velvoite, jonka tarkoitus on parantaa nuorten työmarkkina-asemaa ja lisätä kiinnittymistä yhteiskunnan toimintoihin, käännä osan tuen tarvitsijoista pois työttömyysetuuksien ja työvoimapalveluiden piiristä.

Työllistymisen tuen palvelulinjalle ohjataan henkilöitä, joilla on tarve yksilölliselle tuelle tai esimerkiksi kuntoutukselle (TE-palvelut, f). Myös tuetun työllistämisen palvelulinjalla riski kuulua kaikkiin ennustettaviin kategorioihin kasvaa erityisesti sekä sanktioita että aktivointitoimia sisältävien kategorioiden kohdalla ja erityisesti muita

kuin nuorten sanktioita sisältävien kategorioiden kohdalla. On mahdollista, että tuetun työllistymisen palvelulinjalla olevilla työvoimapoliittisen tuen tarve tunnustetaan hyvin, mutta työvoimahallinnon ehtojen täyttäminen on haastavampaa kuin muilla palvelulinjoilla. Tämä voi johtaa siihen, että riski saada sekä aktivointilausuntoja että sanktiointilausuntoja kasvaa. On myös mahdollista, että suurempi määrä aktivointitoimiin ohjaavia lausuntoja kasvattaa myös sanktiolausuntojen määrää, jollei työnhakija onnistu toimimaan velvoittavien aktivointilausuntojen mukaisesti.

Monialainen yhteispalvelu on vuonna 2015 käyttöön otettu Kelan, kuntien ja TE-palvelujen palvelulinja, joka on suunnattu pitkään työttömänä olleille (TE-palvelut, e). Alle 25-vuotiaille pitkän työttömyyden rajaksi on määritelty laissa kuusi kuukautta (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014). Osana monialaista yhteispalvelua tehdään suunnitelma, joka voi sisältää julkisia työvoimapalveluja, sosiaali- ja terveystyöpalveluja sekä kuntoutuspalveluja (TE-palvelut, e). Vaikka palvelu on uusi, sen piirissä on 14 % aineiston kohderyhmästä, joten se sisällytettiin mukaan malliin.

Analyysin perusteella monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla oleminen suojaa selvästi riskiltä kuulua mihinkään ennustettavista kategorioista. Osaltaan tulokseen voi vaikuttaa se, että palvelulinja on vielä verrattain uusi, eikä palvelulinjalle ohjautuvien määrä ole vielä vakiintunut. Toisaalta tulosta selittää monialaisen yhteispalvelun kuntoutumista ja terveyden edistämistä edistävä luonne ja se, että etuuspäätökset käsitellään palvelulinjan toiminnasta erillisinä (Saikku, Rajavaara & Seppälä 2017, 42).

Monialainen yhteispalvelu näyttäytyy instituutioiden piiriin kiinnittävänä pikemminkin kuin poiskäännyttävänä. Institutionaalinen poiskäännyttäminen vähenee kehyksen toisella eli käännättämisen tasolla, kun muovautumista työmarkkinoiden vaatimuksiin ei vaadita tilanteissa, joissa työnhakijalla ei ole siihen edellytyksiä. Poiskäännyttäminen suhteessa kehyksen kolmanteen vaiheeseen eli siirräntään voi niin ikään vähentyä, jos viranomaisten ja palveluiden yhteistyö onnistuu toimimaan keinona, jossa eri palveluntarpeisiin voidaan vastata samassa paikassa ilman vastuun siirtämistä viranomaisten välillä.

Palvelulinjojen avulla operationalisoitu etäisyys työmarkkinoilta ja sen yhteys riskiin tulla institutionaalisesti poiskäännytetyksi ei näyttäytynyt yksiselitteisenä. Jos työnhakijan etäisyys työmarkkinoilta oli pieni eli jos asiantuntijapalvelun tarvetta ei ollut tai jos työnhakija oli työväilytyksen ja yrittäjyyden palvelulinjoilla, myös riski saada aktivointi- tai sanktiolausuntoja oli vähäinen. Tämä oli odotusten mukaista. Myös työllistymisen tuen palvelulinjan kasvanut riski saada sekä aktivointi- että sanktiolausuntoja vastasi odotuksia. Sen sijaan osaamisen kehittämisen palvelulinjalla olemisen yhteys korkeaan riskiin saada sanktioita ja monialaisen yhteispalvelun yhteys matalaan riskiin saada aktivointi- tai sanktiolausuntoja eivät vastanneet odotettua logiikkaa.

Havainto selittynee osittain TE-palvelujen institutionaalisella rakenteella, kuten sillä, että vailla koulutusta nuoria todennäköisesti ohjataan helpommin osaamisen kehittämisen palvelulinjalle kuin esimerkiksi tuetun työllistämisen palvelulinjalle. Monialaisen yhteispalvelun aktivointitoimien ja sanktioiden riskiä pienentävä vaikutus osoittaa, ettei monialaisen yhteispalvelun osana käytetä lähtökohtaisesti aktivointipoliittisia keinoja.

Institutionaalisen poiskäännyttämisen kohtaaminen ei näyttäydä tutkielman tulosten valossa olevan kiinni ensisijaisesti siitä, miten vahva tai haavoittuva asema työnhakijalla on suhteessa työmarkkinoihin. Pikemminkin kyse näyttää olevan siitä, kohtaavatko työnhakijan kyvyt ja elämäntilanne sekä tarjotut toimenpiteet soveltuvalla tavalla. Toisaalta myös näin ymmärrettynä institutionaalisen poiskäännyttämisen riski kasvaa silloin, kun elämänkulut ja -tapahtumat eivät mahdu järjestelmän ehtoihin, kuten Määttä (2012a; 2012b) on todennut.

Yhteenvetona keskeisimmistä tuloksista voidaan todeta, että erityisesti muun kuin Suomen kansalaisuuden ja peruskoulutusoisen, tuntemattoman tai puuttuvan koulutuksen voidaan katsoa ennakoivan suurempaa riskiä saada sekä pelkkiä työvoimapoliittisia sanktioita että sanktioita ja aktivointitoimia. Tulos vahvistaa tältä osin aiempia tuloksia. Matala koulutustaso sekä muu kuin Suomen kansalaisuus altistavat riskille tulla institutionaalisesti poiskäännytetyksi.

Tutkielma lisää jossain määrin ymmärrystä nuorten aikuisten aktivointi- ja sanktiolausuntojen alueellisesta jakautumisesta Suomessa. Sanktioinnin riski on korkein ja aktivoinnin riski pienin Uudellamaalla lukuun ottamatta Etelä- ja Pohjois-Savoa. Suurten kaupunkien maakunnissa aktivoidaan vähemmän, mikä voi liittyä alueen yleiseen työllisyystilanteeseen. Vastaavasti heikomman työllisyyden alueilla, kuten Itä-Suomen maakunnissa sekä Keski-Suomessa, aktivoidaan enemmän. Aktivoinnin ja sanktioiden jakautumisesta maantieteellisesti voidaan yhteenvetona todeta, että aktivoinnin yleisyys heijastelee nuorilla aikuisilla maantieteellisesti työttömien työnhakijoiden osuutta työvoimasta ylipäättään sekä suuntaa-antavasti avoinna olevien työpaikkojen määrää.

Palvelulinjojen osalta merkittävimmin varsinkin nuorille aikuisille erityisiä sanktioita ennustaa osaamisen kehittämisen palvelulinjalla oleminen. Analyysi osoittaa poiskäännyttämiselle altistavia reunoja erityisesti silloin, jos työttömyysturvan ja työvoimapalveluiden vaatimukset liittyvät koulutukseen, kuten nuorten aikuisten sanktioissa tai osaamisen kehittämisen palvelulinjalla, mutta työnhakijalla ei ole kykyä, halua tai muita edellytyksiä vastata kouluttautumisen vaatimukseen.

7.2 Tulosten yhteiskunnallinen merkitys

Tutkielman tulokset nuorten aikuisten aktivointi- ja sanktiolausuntojen yleisyydestä ja kohdentumisesta nostavat esiin kolme yhteiskunnallisesti merkittävää kysymystä. Ensimmäinen kysymys liittyy tutkielman keskeiseen argumenttiin siitä, kuinka hyvinvointivaltion instituutioissa voidaan tunnistaa poiskäännyttävät rakenteet ja käytännöt, joiden perusteella osa tuen tarvitsijoista jää vaille etuutta tai tukea.

Käyttäytymisvaikutusten ohjaamiseen tarkoitettuihin kannustimiin liittyy ymmärrettävästi ehtoja ja velvoitteita, jotka on määriteltävä osana yhteiskunnallisen päätöksenteon prosesseja. Nuorten aikuisten aktivointi- ja sanktiokäytäntöjen haasteena kuitenkin näyttää olevan se, että niillä on kaksi jossain määrin erilaista tavoitetta: nuorisotyöttömyyden erityisongelmaan vastaaminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen. Sanktiomekanismien tiedetään vaikuttavan parhaiten niihin, joilla on muutenkin parhaat edellytykset työllistyä avoimille työmarkkinoille (Hiilamo ym. 2017; Hämäläinen ym. 2009). Toisaalta syrjäytymisen ehkäisemisen tavoite on keskeisin nimenomaan nuorille aikuisille, joilla edellytykset kiinnittyä työmarkkinoille ovat heikompia.

Tämän tutkielman analyysin perusteella näyttää, että ainakin noin kymmenen prosenttia työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneista nuorista aikuisista on saanut nuorille aikuisille erityisiä sanktioita mutta ei lainkaan aktivointitoimia. Suurin riski kuulua tähän ryhmään on vain peruskoulun suorittaneilla. Lisäksi korostunut sanktioinnin riski on niillä nuorilla aikuisilla, jotka eivät ole Suomen kansalaisia.

Sanktioita saavat siis korostuneesti nimenomaan sellaisista lähtökohdista tulevat nuoret, joita varten syrjäytymisen ehkäisemisen tavoite on kehitetty. Aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, että nuoret eivät aina tiedä esimerkiksi velvoitteesta hakea koulutukseen (Aho ym. 2012) tai että heidän saamansa työvoimapolitiittiset lausunnot ovat velvoittavia (Luukkonen 2017, 65), mikä haastaa sanktioiden luomaa kannustinvaikutusta. Sanktiot eivät siis näyttäydy varauksettoman tehokkaana keinona ainakaan tilanteissa, joissa halutaan tukea nuoria, joilla on vaara pudota yhteiskunnan instituutioiden ulkopuolelle. Näille nuorille aikuisille sanktiot voivat olla pikemminkin institutionaalisen poiskäännyttämisen paikka.

Tutkielman havainto aktivoinnin yleisyydestä korkean työttömyyden ja vähenevien työpaikkojen alueilla haastaa käsitystä siitä, että nuorisotyöttömyyden erityisongelmaan voitaisiin vastata kannustimien kaltaisilla työvoiman tarjontaa lisäämään pyrkivillä politiikkatoimilla. Tulos on linjassa aiemman tutkimuksen kanssa, josta käy ilmi, että nuorten työttömyys heijastelee muuta väestöä enemmän talouden suhdannevaihteluja sekä esimerkiksi vuodenaikojen kausivaihteluita (ks. esim. Aho ym. 2012).

Vaikka tämän tutkielman laajuuden puitteissa ei voida ottaa kantaa siihen, kuinka paljon maakuntien työttömien työnhakijoiden määrä on nimenomaan nuorisotyöttömyydestä johtuvaa, antaa tutkielman tulos viitteitä siitä, että nuorisotyöttömyyteen ei onnistuta vastaamaan pelkästään kannustimia tai aktivointipoliittisia toimia muokkaamalla, vaan nuorten työttömyys heijastelee ainakin jossain määrin maantieteellisten alueen työllisyystilannetta. Siksi nuorisotyöttömyyden erityisongelmaan ei voida puuttua ainoastaan työvoiman tarjontaa lisäämällä eli esimerkiksi sanktioiden ja aktivointitoimien avulla, vaan nuorisotyöttömyyden torjunta vaatii vaikuttamista työvoiman kysyntään.

Toinen kysymys liittyy koulutuksen ensisijaisuuteen ja siihen, kuinka paljon perustoimeentulo-oikeutta voidaan käyttää koulutuspoliittisena ohjauskeinona. Tutkielman tulosten perusteella varsinkin peruskoulutuksen varassa olevat saavat nuorille erityisiä sanktioita eniten. Tämä on työvoimahallinnon rakenteen näkökulmasta jossain määrin ymmärrettävää, koska nuorille tyypilliset sanktiot ovat ylipäättään suunnattu tukemaan kouluttautumista. Tutkielman havainnot osoittavat kuitenkin institutionaaliselle poiskäännyttämiselle altistavan kohdan tilanteessa, jossa työttömyysturvan ja työvoimapalveluiden vaatimukset liittyvät koulutukseen, mutta jossa matalasti kouluttautuneella työnhakijalla ei ole välttämättä kykyä, halua tai muita edellytyksiä vastata kouluttautumisen vaatimukseen. Tämä voi johtaa köyhyyden syvenemiseen sekä esimerkiksi viimesijaisen toimeentulotuen ylikäyttöön (Raittila ym. 2018). Samalla havainto haastaa sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemisen tavoitetta nuorille erityisten muuta väestöä tiukempien sanktioiden oikeuttajana.

Kaikista tavallisinta nuorten aikuisten sanktioiden saaminen on osaamisen kehittämisen palvelulinjalla. Palvelulinjojen osalta institutionaalinen poiskäännyttäminen voi olla yhteydessä siihen, että jollekin palvelulinjalle ohjattavan nuoren palveluntarve ei tule institutionaalisesti tunnistetuksi sillä tasolla, jolla tarve olisi. Esimerkiksi kouluttautumaan voidaan ohjata henkilöitä, joiden tuen tarve liittyy haasteisiin pärjätä opiskeluissa tai esimerkiksi aiemmin valitulla opiskelualalla. On mahdollista, että vuonna 2016 käyttöön otettu korkeakoulujen ensikertalaiskiintiö on kasvattanut sanktioita saavien nuorten osuutta erityisesti osaamisen kehittämisen palvelulinjalla. Jos opiskelupaikan korkeakoulusta ottaa vastaan, vaikeuttaa se alan vaihtamista ja muihin korkeakouluihin pääsemistä. Samaan aikaan työttömyysturvan ehdot vaativat hakemaan koulutukseen ja ottamaan saadun koulutuspaikan vastaan, jotta oikeus perusturvaetuuksiin säilyy.

Kolmas kysymys liittyy ikään ja kysymykseen siitä, miten oikeutettuna perustuslain yhdenvertaisuuspykälää haastavat nuorten aikuisten muusta väestöstä poikkeavat aktiivoinnin ja sanktioinnin käytännöt näyttäytyvät. Tutkielman tutkimusasetelman taustalla on havainto siitä, että nuoret aikuiset voivat olla eriarvoisessa asemassa TE-palveluiden nuorille aikuisille muuta väestöä tiukemmissa ehdoissa sekä ikäluokan sisällä että ikäluokkien välillä. Tutkielma pyrkii siten osallistumaan keskusteluun myös

iän vaikutuksesta instituutioiden piirissä ilmenevään eriarvoisuuteen sekä yhdenvertaisuutta haastaviin käytänteisiin.

2019 Suomen eduskunta hyväksyi lain, jossa lastensuojelun jälkihuollon ikäraja nostetaan 25-vuoteen, joka on myös koulutukseen hakeutumisvelvollisuuden päättymisen ensimmäinen ikävuosi. Viranomaisinstituutioiden piirissä voidaankin nähdä liikehdintää siihen suuntaan, että juridisen aikuisuuden 18 vuoden ikärajan ja nuorisolain mukaisten 29 ikärajojen väliin on muotoutumassa puolivirallinen aikuisuuden ikäraja 25 vuoden kohdalle. Esimerkiksi lastensuojelun asiakkaille pidennetty tuki läpi orastavan aikuisuuden voi tarjota tukea elämänvalintojen pohtimiselle ja aikuisen elämään kiinnittymiselle. Osa nuorista aikuisista hyötyy esimerkiksi aktivointipalveluiden tai nuorisotakuun tuesta.

Toisaalta epävirallisen aikuisuuden ikärajan muodostuminen voi jakaa käsitystä aikuisuudesta siten, että parhaiten aktiivisen kansalaisen ihanteen täyttävien nuorten aikuisten aikuisuus tunnustetaan 18 ikävuoden jälkeen, kun taas ne nuoret, jotka eivät sovi elämäntavallisesti tai työmarkkina-asemansa puolesta kuvaan aktiivisesta kansalaisuudesta, tunnustetaan aikuisiksi vasta 25 täytettyään. Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneiden nuorten voidaan nähdä olevan tällaisessa asemassa ainakin suhteessa työvoimapolitiittiseen lainsäädäntöön.

Perustuslaissa turvataan oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ihmisten ominaisuuksista riippumatta (1999/73, 6 §). Yhdenvertaisuuspykälän näkökulmasta on ongelmallista, jos työvoimapolitiittisia päämääriä edistetään laajentamalla työvoimapolitiittisia politiikkatoimenpiteitä ainoastaan nuorille aikuisille varsinkin silloin, jos ikärajojen eriytyminen johtaa nuorten aikuisten oikeusturvan heikkenemiseen. Jos työvoimapolitiittisia päätöksiä tehdään perustuen uusiin ikärajoin, on mahdollista, että eriarvoistavat jakolinjat syvenevät entisestään paitsi ikäluokkien välillä, myös ikäluokkien sisällä. Nuorten aikuisten tiukemmat perusturvan ehdot haastavat oikeutta tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti myös silloin, jos mahdollisuus omien elämänpolkujen etsimiseen ja esimerkiksi kouluttautumisvalintojen tekemiseen riippuu kohtuuttomasti siitä, kuinka hyvät edellytykset nuorella aikuisella on toimia TE-palveluiden ehtojen edellyttämällä tavalla.

7.3 Tulosten arviointi

Tässä luvussa arvioidaan tutkielman tuloksia tilastollisesti ja sisällöllisesti. Ensin arvioidaan tutkielman validiteettia ja reliabiliteettia, minkä jälkeen pohditaan tutkielman eettisiä kysymyksiä. Alaluvun lopussa pohditaan kriittisesti käytettyä teoreettista kehystä ja sen rajoitteita.

7.3.1 Validiteetti ja reliabiliteetti

Rekisteriaineiston analyysiin käytetyn mittauksen luotettavuuden kannalta keskeisimmät luotettavuuden ulottuvuudet ovat validiteetti ja reliabiliteetti. Validiteetti mittaa mittarin ja mitattavan asian välistä suhdetta, eli sitä, mittaavatko mittarit sitä, mitä niillä on ollut tarkoitus mitata (Nummenmaa 2009, 346.) Validiteettia voi arvioida sekä mittaus- ja tutkimusmenetelmän että tuloksista johdettujen päätelmien näkökulmasta. Reliabiliteettia arvioimalla arvioidaan mittauksen luotettavuutta. Tyypillisesti tällä tarkoitetaan sitä, miten mittausvirhe on estimoitu ja miten mittausvirheen vaikutus on arvioitu (Nummenmaa 2009, 346). Reliabiliteetin arviointi on tärkeää, jos mittaus halutaan toistaa.

Osana ulkoisen validiteetin tarkastelua voidaan arvioida tulosten yleistettävyyttä. Deskriptiivistä tarkastelua ei voi yleistää toisin kuin monimuuttujamallien tuloksia. Monimuuttujamallilla yleistettävyyteen vaikuttaa heikentävästi joidenkin selitettävien kategorioiden osalta matala ennustustarkkuus. Ennustustarkkuuteen ovat vaikuttaneet joidenkin selittävien muuttujien pienet osuudet ja toisaalta joidenkin selitettävien kategorioiden kohdalla liian epätasmalliseksi muotoiltu operationalisointi. Yleistettävyyttä koskevat kysymykset liittyvät tutkielmassa monimuuttujamallin osalta myös aineiston käyttöön liittyviin valintoihin. Koska aineistona on käytetty kokorekisteriaineistoa, olisi perusteltu seuraava tutkimuksellinen vaihe testata tutkielmassa käytettyä monimuuttujamallia satunnaisotoksen avulla, jotta voitaisiin testata tarkemmin tulosten yleistettävyyttä.

Sund (2004) on esittänyt, että rekisteriaineiston käyttäminen tutkimusaineistona vaatii huolellisen, laadullista tutkimusotetta muistuttavan pohjatyön, jotta numeerisesta datasta voi saada mielekkäitä tutkimusasetelmia. Tällainen pohjatyö on pyritty tekemään tutkielman tausta-analyysissä, kuten analyysin vaiheita esittelevässä luvussa on kuvattu.

Suurimmat kysymykset tutkielman sisäisen validiteetin näkökulmasta liittyvät muuttujien operationalisointiin ja niiden osalta tehtyihin valintoihin. Mittarin selittävien muuttujien operationalisoinnin tukena pyrittiin käyttämään Sundin ym. (2004) näkemystä mittarin rakentamisesta: ensin määritellään käsite teoreettisesti, jota seuraa käsitteen operationalisoidun indikaattorin kuvaaminen ja lopulta se, että aineistossa oleva indikaattori tulkitaan teoreettisena käsitteenä. Tutkielmassa käytetty mittari palvelulinjoista ei ole kuitenkaan vakiintunut etäisyyttä työmarkkinoihin kuvaavana muuttujana, ja se perustuu tutkielman laatijan teoreettiseen harkintaan pikemminkin kuin vakiintuneisiin käytänteisiin. Palvelulinja on myös melko suppea mittari sille, kuinka haavoittuvassa asemassa työttömät työnhakijat ovat suhteessa avoimiin työmarkkinoihin. Jatkotutkimuksissa on syytä arvioida mahdollisuutta lisätä malliin muita muuttujia, joilla voidaan paremmin operationalisoida esimerkiksi juuri etäisyyttä avoimiin työmarkkinoihin.

Selitettävistä kategorioista muita kuin nuorten aikuisten sanktioita sisältävät kategoriat eivät olleet sisäisesti yhtenäisiä, mikä on voinut heikentää ennustustarkkuutta. Ennustavan mallin selittävien muuttujien operationalisoinneissa olisi ollut mahdollista päätyä myös toisenlaisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi Joonas Luukkonen (2017) on URA-aineiston avulla tarkastellut lausuntomuuttujia jakamalla ne keppeihin ja porkkanoihin ja Jaakko Westerlund (2016) luokittelemalla lausunnot aktivoiviin lausuntoihin, lyhyt- ja pitkäaikaisiin karensseihin sekä koulutukseen hakuvelvoitteeseen liittyviin lausuntoihin.

Tutkimustulosten ja niistä tehtyjen johtopäätösten osalta tutkimustuloksia voidaan pitää valideina, sillä saadut tulokset tukevat sisällöllisesti aiempia sekä määrällisillä että laadullisilla menetelmillä saatuja tutkimustuloksia. Silti malliin valittujen muuttujien operationalisoinnin osalta jatkossa voi olla tarpeen miettiä paitsi sisällöllistä, myös tilastollista käytettävyyttä.

Usein reliabiliteettia arvioitaessa katsotaan niin kutsutun Cronbachin alfan arvoa, mutta tämän tutkielman arvointiin testi ei toimi, sillä selittävät muuttujat eivät esiinny millään asteikolla. Siksi niiden sisäisen koherenssin arvoa ei ole mielekästä testata. Sen sijaan reliabiliteetin arvioimiseksi tarkastellaan mallin ja aineiston mittausvirheitä. Aineistossa ennustustarkkuutta heikentää ja mittausvirhettä lisää analyysissä suuri joukko tyhjiä

soluja aineistossa, mikä voi johtua sekä ylipiteosta eli kohderyhmään kuulumattomista alkioista (Tilastokeskus c; Field 2013, 806) sekä siitä, että osa muuttujien luokista sisälsi vähän havaintoja.

Ylipeitto voi selittyä esimerkiksi sillä, etteivät rekisterit ole välttämättä täysin ajan tasalla. (SVTb; ks. myös Field 2013, 806). Tämä lisää tyhjien solujen määrää. Ylipeiton voidaan katsoa olevan kuitenkin tyypillinen ongelma rekisteriaineistojen käyttämisessä. Ylipeitosta huolimatta luottamusvälit olivat kohtuullisia 95 % luottamustasolla, eivätkä ne sisältäneet nollaa, eli tuloksia voidaan pitää merkitsevinä luottamusvälejä vastaavilla todennäköisyyksillä. (ks. Field 2013, 806).

7.3.2 Muu eettinen pohdinta

Aineiston käsittelyssä, aineistoa analysoitaessa sekä tuloksia raportoitaessa on noudatettu Tilastokeskuksen ja Helsingin yliopiston menetelmäkeskuksen aineiston käsittelyyn liittyviä ohjeita. Aineistoa on käsitelty lukittavassa tilassa Tilastokeskuksen Fiona-etäkäyttöjärjestelmän kautta. Tilastokeskuksen (2017) tutkijaohjeiden mukaan tunnistettavuuden välttämiseksi on yleisesti ottaen turvallisempi vaihtoehto käyttää otoksia kuin kokoaineistoa. Tämän tutkielman aineistona on silti päätetty käyttää kokoaineistoa, sillä tutkimuskysymykset sisälsivät myös deskriptiivistä tarkastelua.

Koska aineisto on kokorekisteriaineisto ja koska analyysissä käytetyn mallin selittävästä muuttujista esimerkiksi kansalaisuus ja asuinalue ovat tunnistetietojen kannalta kriittisiä muuttujia, on selitettävien muuttujien luokittelut jätetty karkeiksi. Esimerkiksi kansalaisuus on koodattu dikotomiseksi muuttujaksi ja kunnat maakuntatasoisiksi, jotta tunnistamisen vaaraa ei pääse syntymään. Henkilötietojen osalta aineisto on pseudonymisoitu.

Käsitteiden käytössä on pyritty siihen, ettei käsitevalinnoilla tuoteta toiseuttavaa kieltä, mikäli se on voitu välttää. Tutkielman taustaluvuissa problematisoidaan paitsi analyttisistä, myös eettisistä syistä syrjäytymisen sekä NEET-nuoren käsitteitä. Kun tutkielmassa on puhuttu etäisyydestä avoimiin työmarkkinoihin, on tehty kompromissi akateemisesti vakiintuneen käsitteistön ja mahdollisesti ulossulkevan, toiseuttavan kielen välillä. Siksi tutkielmassa ei puhuta esimerkiksi syrjäytymisriskistä. Joidenkin mittareiden, esimerkiksi sukupuolen, osalta rekisteriaineiston rajoitteet ovat pakottaneet tekemään binäärisen sukupuolen kaltaisia kategorisointeja, jotka jättävät juridis-

institutionaalisissa rakenteissa piileviä ulossulkemisen paikkoja voidaan tunnistaa paremmin, olisi tärkeää kehittää käsitteistöä ja teoriaa, joilla hyvinvointivaltion instituutioiden syrjäyttäviä rakenteita voidaan tutkia nykyistä analyyttisemmin.

7.4 Johtopäätökset

Tässä luvussa vedetään yhteen tutkielman keskeiset johtopäätökset. Tutkielman lähtökohtana oli havainto siitä, että vaikka 18-24-vuotiaiden vailla ammatilliseksi koulutukseksi katsottavaa tutkintoa olevien nuorten aikuisten työttömyysturvan ehdot ovat tiukempia kuin 25-vuotta täyttäneillä, tutkimustieto varsinkin nuorten aikuisten sanktioista Suomessa on verrattain vähäistä ja osin ristiriitaista. Tutkielmassa tarkasteltiin, miten yleistä työvoimapolitiittisten aktivointi- ja sanktiolausuntojen saaminen on nuorilla aikuisilla sekä mitkä tekijät ennustavat työvoimapolitiittisten aktivointi- tai sanktiolausuntojen tai sekä aktivointi- että sanktiolausuntojen saamista. Sanktioiden osalta tarkasteltiin erikseen ainoastaan nuorille erityisten sanktioiden saamista sekä ainakin muiden kuin nuorille erityisten sanktioiden saamista. Tuloksia peilattiin institutionaalisen poiskäännyttämisen kehykseen, jonka avulla on pyritty hahmottamaan instituutioiden syrjäyttäviä rakenteita TE-palveluiden kontekstissa.

Tutkielman tutkimuskysymyksiin vastaamisessa hyödynnettiin deskriptiivistä tarkastelua sekä multinomiaalista logistista regressioanalyysiä. Monimuuttujamallin ennustettavat kategoriat muodostettiin havaintoyksikkötasolla siten, että aineistosta poimittiin ensin sadan havaintoyksikön otos, joiden lausuntopolut analysoitiin. Lausuntopolkujen yhtäläisyyksien perusteella muodostettiin selitettävät kategoriat sanktio- ja aktivointilausunnoista. Kategorioihin kuulumista selitettiin demografisilla muuttujilla sekä TE-palveluiden palvelulinjoilla, joita käytettiin mittarina sille, kuinka haavoittuvassa asemassa työnhakija oli suhteessa avoimiin työmarkkinoihin.

Aiempi tutkimus on osoittanut, että sanktioilla on keskeinen rooli ihmisten käyttäytymistä ohjaavina kannustimina. Aktivointipoliittisilla sanktioilla pyritään aktivoimaan ihmisiä toimiin, jotka parantavat heidän asemaansa työmarkkinoilla. Väestötasolla sanktioiden tiedetään lisäävän työttömyydestä työmarkkinoille siirtymistä (ks. esim. Hämäläinen 2009). Työssä olemisella puolestaan on kansantaloudellista merkitystä, ja sillä voidaan nähdä myös sosiaalipoliittista merkitystä sekä ihmisten taloudelliselle toimeentulolle että yhteiskunnalliselle osallisuudelle.

Sanktiot taas perustuvat ajatukseen siitä, että rangaistuksen uhka kannustaa välttämään sanktioita ja toimimaan toivottavalla tavalla. Kuitenkin esimerkiksi työmarkkinatuki uudistuksia tutkittaessa on havaittu, että vaikka tiukentuneet sanktiot lisäsivät aktivointitoimiin osallistumista, eivät ne onnistuneet lisäämään pitkäaikaistyöttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Aiemmissa tutkielmissa on saatu viitteitä siitä, että sanktiot näyttävät kasaantuvan samoille henkilöille (Westerlund 2016) sekä siitä, että esimerkiksi nuoret eivät aina tiedä työvoimapolitiittisten toimien olevan velvoittavia (Luukkonen 2017).

Tässä tutkielmassa on yritetty hahmottaa, voivatko nuorten aikuisten muuta väestöä tiukemmat sanktiot toimia TE-toimistoissa tapahtuvan institutionaalisen poiskäännyttämisen paikkoina, joissa työttömyysetuuksia tai työvoimapalveluita tarvitsevat nuoret aikuiset jäävät vaille tarvitsemaansa tukea. Tutkielman keskeinen argumentti on, että TE-palvelujen aktivointipoliittisissa käytännöissä voi piillä poiskäännyttäviä rakenteita erityisesti silloin, jos sanktiot kasautuvat henkilöille, jotka ovat muutenkin haavoittuvammassa asemassa suhteessa esimerkiksi avoimilla työmarkkinoilla menestymiseen. Tällöin työvoimapolitiittiset sanktiot etäännyttävät sekä työttömyysetuuksien taloudellisesta turvasta että mahdollisesti siirtävät työttömän työnhakijan esimerkiksi viimesijaisen toimeentuloturvan piiriin. Koska 18–24-vuotiaiden vailla ammatillista koulutusta olevien nuorten aikuisten sanktioinnin perusteet ovat muuta väestöä tiukemmat, on heillä enemmän mahdollisia työvoimapolitiittisten sanktioiden paikkoja, joissa he voivat tulla institutionaalisesti poiskäännytetyiksi.

Argumentti saa tukea paitsi aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta, myös tutkielman analyysin avulla tehdyistä havainnoista. Deskriptiivinen tarkastelu osoitti, että nuorten aikuisten työvoimapolitiittisia aktivointi- ja sanktiolausuntoja oli saanut yli puolet tutkielman kohderyhmään kuuluvista nuorista aikuisista. Kaksi viidestä työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneesta nuoresta oli saanut sanktioita, ja liki viidennes sanktioita mutta ei aktivointitoimia. Monimuuttujamallin avulla tehty analyysi osoitti, että varsinkin vain peruskoulutasoista koulutusta saaneet ovat vaarassa tulla sanktioiduiksi ilman, että he ovat aktivointitoimien piirissä. Muilla kuin Suomen kansalaisilla,

peruskoulutuksen varassa olevilla tai heillä, joilla ei ole koulutusta tai koulutus on tuntematon, on korkea riski saada sanktioita mutta myös aktivointitoimia.

Nuorten aikuisten tiukempia sanktioita perustellaan instituutioiden ulkopuolelle jäämisen ehkäisemisellä. Analyysin tulokset ovat suhteessa tähän perusteeseen jossain määrin ristiriitaisia. Jos nuori aikuinen saa pelkkiä nuorille erityisiä työvoimapoliittisia sanktioita mutta ei aktivointitoimia, näyttäytyy se institutionaalisen poiskäännyttämisen paikkana, sillä silloin sanktioita saanut tulee poiskäännytetyksi sekä työttömyysetuuksien että aktivointipalveluiden piiristä. Lisäksi nuorille erityiset sanktiot ovat tyypillisesti toistaiseksi voimassa olevia eli tiukempia kuin vähintään 25-vuotiaalle väestölle suunnatut sanktiot tyypillisesti ovat.

On toki syytä huomata, että institutionaalisen poiskäännyttämisen näkökulma ei automaattisesti tarkoita työnhakijan kannalta ongelmaa esimerkiksi silloin, jos työnhakija esimerkiksi onnistuu kiinnittymään työmarkkinoille, koulutukseen tai soveltuvien palveluiden piiriin aktivointipoliittisten kannustimien myötävaikuttamana. Ongelma syntyy, kun tukea tarvitsevat jäävät vaille tarvitsemaansa tukea institutionaalisten rakenteiden, kuten etuuksien ja palveluiden tietynlaisten ehtojen, vuoksi. Nämä rakenteet eivät ole välttämättä pelkästään sanktioita, vaan ne voivat ilmetä esimerkiksi palveluntarpeen ja tarjotun palvelulinjan kohtaamattomuutena.

Nuorten aikuisten tiukempia sanktioita perustellaan myös nuorisotyöttömyyden erityisongelmalla, ja tutkielman tulos haastaa jossain määrin tätä perustetta. Erityisesti nuorten kohdalla tiedetään, että nuorisotyöttömyydessä ei ole kyse vain uusklassisen taloustieteen mukaisesta työn tarjonnan riittävyydestä, vaan nuorisotyöttömyyteen vaikuttavat voimakkaasti niin talouden suhdannevaihtelut kuin esimerkiksi vuodenaika (Aho ym. 2012). Havainto siitä, että nuorisotyöttömyydessä ei ole kysymys vain työvoiman tarjonnasta vaan myös kysynnästä saa tukea myös tämän tutkielman analyysistä: nuorten aikuisten aktiivisuuden yleisyys heijastelee maakuntatasolla korkean työttömyyden ja vähentyvien työpaikkojen maantieteellistä jakautumista. Tutkielman havainnot työvoimapoliittisten aktivointi- ja sanktiolausuntojen maantieteellisestä kohdentumisesta antavat viitteitä siitä, että sanktioiden vaikutukset ulottuvat myös kannustinlogiikan ulkopuolelle ja että työmarkkinoilla menestymiseen vaikuttavat muutkin tekijät kuin yksilön käyttäytyminen.

Keskeinen lainsäädäntöäkin oikeuttava puolustus nuorten aikuisten tiukemmille sanktioille liittyy koulutukseen. Korkeamman koulutuksen tiedetään edistävän hyvinvointia ja parantavan työmarkkina-asemaa. Myrskylän (2011; 2012) havaintojen mukaan myös todennäköisyys suorittaa koulutus loppuun pienenee iän myötä. Myös tämän tutkielman tulokset puoltavat sitä, että varsinkin perusasteen jälkeinen tutkinto näyttää jossain määrin suojaavan sanktioilta ja erityisesti tilanteelta, jossa työnhakijalla on sanktiolausuntoja mutta ei aktivointilausuntoja.

Institutionaalisen poiskäännyttämisen näkökulmasta kouluttautumisen velvoite näyttäytyy tutkielman tuloksissa varsinkin matalasti koulutetuille ja osaamisen kehittämisen palvelulinjalle ohjautuville ongelmallisena. Analyysin mukaan pelkän sanktioinnin riski on suurinta peruskoulutuksen varassa olevilla. Lisäksi nuorten aikuisten sanktiot ovat tyypillisempiä osaamisen kehittämisen palvelulinjalla oleville. Osittain tulos selittyy TE-palvelun rakenteella, jossa nuorten aikuisten sanktiot on kytketty koulutukseen ja jossa vailla koulutusta olevat ohjautuvat osaamisen kehittämisen palvelulinjalle. Samalla rakenteellinen institutionaalisen poiskäännyttämisen paikka muodostuu, kun työttömyysturvan ehdot kytkeytyvät koulutukseen, mutta matalasti kouluttautuneella työnhakijalla ei ole kykyä, halua tai muita edellytyksiä vastata kouluttautumisen vaatimukseen.

Tämän tutkielman puitteissa ei voida sanoa, kuinka suurta osaa nuorista aikuisista koulutukseen kytkeytyvät sanktiot ovat kannustaneet kouluttautumaan. Kuitenkin jos peruskoulun varassa tai vailla koulutusta olevat nuoret aikuiset saavat koulutukseen hakeutumisen tai koulutuksessa pysymisen velvoitteiden vuoksi sanktioita, joiden vuoksi he putoavat perusturvan piiristä, muodostavat sanktiot osalle nuorista aikuisista poiskäännyttävän ja siten syrjäyttävän rakenteen.

7.5 Jatkotutkimusaiheita

Tutkimustieto nuorille aikuisille erityisten sanktioiden vaikutuksista on edelleen suhteellisen vähäistä, vaikka nuoriin aikuisiin kohdistuvia sanktioita on viimeisten vuosikymmenten aikana tiukennettu useampaan otteeseen. Lisäksi sosiaaliturvan uudistukset, jotka eivät kosketa yksin nuoria, voivat silti olla vaikutuksiltaan merkittäviä nuorille. Tästä syystä olisi tärkeää, että varsinkaan yhteiskunnallisissa kokeiluissa

nuoria aikuisia ei jätettäisi kokeilujen ulkopuolelle, kuten vuosien 2017–2018 perustulokokeilussa tehtiin.

Jatkotutkimuksessa tarvitaan lisäksi vertailua vähintään 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden sekä alle 25-vuotiaiden vailla koulutusta olevien työttömien työnhakijoiden aktivointi- ja sanktiolausuntojen kohdentumisen sekä niiden vaikutusten välillä. Vertailu on merkityksellistä myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta, sillä on tärkeää, että perustuslain yhdenvertaisuuspykälää koetteleva lainsäädäntö perustellaan empiirisesti kestävällä tiedolla.

Tämän tutkielman mallia voisi kehittää siten, että tarkasteltaisiin eri tekijöiden yhteisvaikutuksia, jotka vaikuttavat menestymiseen niin työmarkkinoilla kuin hyvinvointivaltion instituutioiden piirissä. Jo tämän tutkielman analyysi osoitti tarpeen selvittää eri muuttujien interaktioita eli sitä, miten eri muuttujien yhteisvaikutus selittää aktivointitoimien ja sanktioiden riskien kohdentumista. Interaktiotarkastelulla voidaan ymmärtää paremmin, miten esimerkiksi muu kuin Suomen kansalaisuus ennustaisi sanktioita, kun huomioon otettaisiin samalla esimerkiksi koulutustason vaikutus.

Nuorten aikuisten sanktioilla on sekä sosiaalipoliittisista että talouspoliittisista lähtökohdista kumpuavia tavoitteita: niillä pyritään sekä ehkäisemään yhteiskunnallisten instituutioiden ulkopuolelle jäämistä että varmistamaan työvoiman tarjonnan riittävyys. Sanktioiden vaikutuksia ja kykyä vastata niiden sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin tulisi tarkastella myös kannustaa-ei kannusta akselin ulkopuolella, jotta voitaisiin ymmärtää entistä kattavammin sanktioiden vaikutusta paitsi yksilöiden elämäntilanteeseen, myös erilaisten etuuksien ja palveluiden käyttöön. Kannustinlogiikkaan keskittyvät tutkimusasetelmat voivat jättää huomiotta vaikutukset, joita sanktioilla on ihmisiin, joita sanktiot eivät kannusta työllistymään tai kiinnittymään koulutukseen. Parhaiten sanktioiden kannustinlogiikan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia voitaisiin tutkia yhdistämällä Kelan ja TE-palveluiden aineistoja. Samalla voitaisiin kartoittaa, onko sanktioilla erilaisia seurauksia erilaisten taustamuuttujien perusteella.

Koulutukseen hakeutumisvelvoitteen lisäksi sekä tutkimuksessa että yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on syytä tarkastella myös muita nuorten aikuisten perusturva-oikeuteen vaikuttavia tekijöitä, jotka voivat rakenteellisesti poiskäännyttää nuoria aikuisia

perusturvan piiristä. Esimerkiksi 18–24-vuotiaiden vailla ammatillista koulutusta olevien nuorten aikuisten työmarkkinatuen odotusaika on 21 viikkoa siinä missä vähintään 25-vuotiailla työttömillä työnhakijoilla odotusaika on viisi arkipäivää (TE-palvelut, a). Muun muassa Juho Saaren eriarvoisuuden vähentämiseen pyrkivä työryhmä on esittänyt nuorten aikuisten pitkän odotusajan lyhentämistä (VNK 2018).

Korkeakoulujen ensikertalaiskiintiöt sekä koulutukseen hakeutumisen ja koulutuksen piirissä pysymisen velvoite perusturvaan kuuluvien työttömyysetuuksien ehtona muodostavat tällä hetkellä loukun, johon varsinkin omaa alaansa etsivät nuoret aikuiset voivat pudota. Tätä rakenteellista jännitettä tulisi tutkia tarkemmin, jotta voidaan ymmärtää sanktioinnin ehtojen ja ensikertalaiskiintiöiden yhteisvaikutuksia. On myös syytä pohtia, kuinka paljon yhdenvertaisuuden näkökulmasta on hyväksyttävää, että rajatun ikäryhmän oikeutta perustoimeentuloturvaan voidaan käyttää koulutuspolitiikan ohjausmekanismina.

Saskia Sassenin (2018) karkottamisen logiikan mukaan järjestelmien monimutkaisuus lisää karkottamisen paikkoja. Kun aktivointi- ja sanktiojärjestelmiä rakennetaan lisäämällä ikärajoja, on syytä pohtia, millaisiin kohtiin, kenelle ja millaisissa tilanteissa järjestelmän monimutkaistaminen voi lisätä institutionaalisen poiskäännyttämisen paikkoja. Samalla rakenteellisten reunojen ja institutionaalisen poiskäännyttämisen paikkojen hahmottaminen vaatii käsitteellistä ja teoreettista kehittämistä.

Ylipäättään yhteiskunnallisiin instituutioihin kiinnittymistä tarkastelevassa tutkimuksessa olisi syytä ottaa myös jatkossa huomioon, millaiset rakenteelliset tekijät helpottavat tai vaikeuttavat instituutioihin kiinnittymistä. Hyvinvointivaltion instituutioiden rakenteissa piilevien poiskäännyttävien käytäntöjen tutkiminen voi tarjota vaihtoehdon uusliberalistista paradigmaa heijastaville diskursseille ja tutkimusasetelmille, jossa yhteiskunnallisiin instituutioihin kiinnittymistä tarkastellaan ennen kaikkea yksilön ominaisuuksien tai valintojen kautta.

Lähteet

Abbring, J., Van den Berg, G. & Van Ours, J. (2005). The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *The Economic Journal* 115, 602–630.

Aho, S., Pitkänen, S. & Vanttaja, M. (2012). Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisvelvoitteen arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 3/2012.
<http://tem.fi/documents/1410877/3342347/Nuorten+ty%C3%B6markkinatukioikeus+ja+koulutukseen+hakeutuminen+13022012.pdf>

Ahokas, J. (2018). Talousteoriat ja työllisyyspolitiikka. Teoksessa Jouko Kajanoja (toim.) *Työllisyyskysymys* (s. 25–48). Helsinki: Into Kustannus.

Ala-Kauhaluoma, M., Keskitalo, E., Lindqvist, T., Parpo, A. (2004). Työttömien aktivointi: Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Helsinki: Stakes.

Arni, P., Lalive, R. & Van Ours, J. (2009). How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of Applied Econometrics* 28: 1153–1178.
<http://ftp.iza.org/dp4509.pdf>

Bardek, U., Maseda, R. & Rosso, F. (2015). Young People not in Employment, Education or Training (NEET). An Overview in ETF Partner Countries. Torino: European Training Foundation.
https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/BFEEBA10DD412271C1257EED0035457E_NEETs.pdf

Best, A. (2007). *Representing Youth: Methodological Issues in Critical Youth Studies* (s. 1–36). New York: NYU Press.

Björklund, L. & Sarlio-Siintola, S. (2010). Inhimilliset toimintavalmiudet suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa (s. 37–69). Teoksessa Heikki Hiilamo & Juho Saari (toim.) *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin*. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu

Busk, H. (2014). Search in the labour markets. Empirical evidence of the role of technology and sanctions. *Empirical Evidence of the Role of Technology and Sanctions* (s. 9–87). Jyväskylä Studies in Business and Economics.

https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/44575/978-951-39-5841-1_vaitos_14112014.pdf

Eurostat (2018). Statistics on young people neither in employment nor in education or training. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training#NEETs:_analysis_by_degree_of_urbanisation Luettu: 10.9.2018.

Eurostat (2015). Being young in Europe today. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6776245/KS-05-14-031-EN-N.pdf/18bee6f0-c181-457d-ba82-d77b314456b9>

Field, A. (2012). *Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics* (s. 797–811). London: Sage.

Furlong, A. (2009). Revisiting Transitional Metaphors: Reproducing Social Inequalities Under the Conditions of Late Modernity. *Journal of Education and Work* 2009, 22:5, 343–353.

Gretschel, A. & Myllyniemi, V. (2017). Työtä, koulutus-tai harjoittelupaikkaa ilman olevien nuorten käsityksiä tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista. Nuorisobarometrin erillisnäyte/aineistonkeruu. http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/hankkeet/nuorisobarometrin-erillisnayte/eriavoistumistyoryhma_gretschelmyllyniemi_neet_aineistokooste_05122017_nettiin.pdf

Haikkola, L., Näre, L. & Lähteenmaa, J. (2017). Tunnistamisen institutionaaliset kontekstit. Nuoret työttömät aktivointitoimenpiteissä. Teoksessa Sanna Aaltonen & Antti Kivijärvi (toim.) Nuoret aikuiset hyvinvointipalvelujen käyttäjinä ja kohteina. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, 53–78.

Hannikainen-Ingman, K., Hiilamo, H., Honkanen, P., Kuivalainen, S. & Moisio, P. (2012). Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. *Nettityöpapereita* 33/2012. Helsinki: Kela. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/29197/Nettityopapereita33.pdf?sequence=1>

Harrikari, T. (2008). Riskillä merkityt. Lapset ja nuoret huolen ja puuttumisen politiikassa (s. 99–133). Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura: Julkaisuja 87. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto.

<http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/riskillamerkityt.pdf>

Harvey, D. (2005). Uusliberalismin lyhyt historia. Tampere: Vastapaino.

Heinz, W. R. (2009). Structure and Agency in Transition Research. *Journal of Education and Work* 2009, 22:5, 391–404.

Hiilamo, H., Määttä, A., Koskenvuo, K., Pyykkönen, J., Räsänen, T. & Aaltonen, S. (2017). Nuorten osallisuuden edistäminen. Selvitysmiehen raportti.

<http://nuorisotakuu.fi/documents/3924414/4306153/Nuorten-osallisuuden-edistaminen.pdf>

Hiilamo, H. (2003). Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*. 99. vsk., 3/2003.

<http://taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak32003/kak32003hiilamo.pdf>

Hyggen, C. (2015). Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden. *TemaNord* 2015:536.

København: Nordisk ministerråd.

<http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:814734/FULLTEXT01.pdf>

Hämäläinen, K., Tuomala, J. & Ylikännö, M. (2009). Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

<http://docplayer.fi/11336024-Työmarkkinatuen-aktivoinnin-vaikutukset.html>

Jokivuori, P & Hietala, R (2007). Määrällisiä tarinoita. Monimuuttujamenetelmien käyttö ja tulkinta. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Julkunen, R. (2013). Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (toim.) *Kaikki työurille! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa* (s. 21–44). Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104433/URN_ISBN_978-952-245-888-9.pdf

Juvonen, T. (2013). Sosiaalisesti kontrolloitu, hauraasti autonominen. Nuorten toimijuuden rakentuminen etsivässä työssä. *Tiede: julkaisuja* 165. Helsinki:

Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura.

Jyrkämä, J (1986). Nuoret sivuraiteelle? Nuorisosta, syrjäytymisestä, yhteiskunnasta.

Teoksessa: Mikkola, Armi (toim.) Suomalaista nuorisotutkimusta. Tutkijoiden puheenvuoroja. Helsinki: Kansalaiskasvatuksen keskus.

Kela (2017a). Oikeus työttömyysetuuteen? <http://www.kela.fi/oikeus-tyottomyysetuuteen> Luettu 1.3.2018.

Kela (2017b). Työttömyysetuutta Kelasta? <http://www.kela.fi/tyottomyysetuutta-kelasta> Luettu: 13.2.2017

Kela (2017c). Työmarkkinatuki. <http://www.kela.fi/tyomarkkinatuki> Luettu: 13.10.2017

Kelasto. Tilastotietokanta. <http://www.kela.fi/kelasto>

Keskitalo, E. & Karjalainen, V. (2013). Kaikki työurille! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa. Toim. Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104433/URN_ISBN_978-952-245-888-9.pdf

Ketokivi, M. (2015). Tilastollinen päättely ja tieteellinen argumentointi. Helsinki: Gaudeamus.

Koskenvuo, K. (2010). Lapsuudentapahtumat, terveys ja elämäntyytyväisyys. 294–313.

Teoksessa Perhepiirissä. Toimittaneet Ulla Hämäläinen ja Olli Kangas.

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/17471/Perhepiirissa.pdf>

Kuivalainen, S. (2007). Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka-YP 72. 1:2007. <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101200/071kuivalainen.pdf>

Lahti, T. (2007). Ei edes työtön. Teoksessa Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen & Kirsi-Marja Lehtelä (toim.) Tarve harkinnassa (s. 192–209). Helsinki: Gummerus,

Laki holhoustoimesta 1999/442. Annettu 1.12.1990.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012. Annettu 28.12.2012.

Laki toimeentulotuesta 1412/1997. Annettu 30.12.1997.

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014. Annettu 30.12.2014.

Larja, L., Törmäkangas, L., Merikukka, M., Ristikari, T., Gissler, M. & Paananen, R. (2016). NEET-indikaattori kuvaa nuorten syrjäytymistä. Tieto & Trendit 2/2016. 27.4.2016.
<http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/164/> Luettu: 13.10.2017.

Luukkonen, J. (2017). Nuorten aktivointipoliittinen kannustaminen. Nuorisotakuu asiakaskohtaamisen ja rekisteriaineiston perusteella TE-toimistoissa. Jyväskylän yliopisto, pro gradu. Luettavissa:
<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/54457/1/URN%3ANBN%3Afi%3Aaju-201706132839.pdf>

Melin, H. & Blom, R. (2011). Yhteiskunnallinen eriarvoisuus. Teoksessa Atte Oksanen & Marko Salonen (toim.) Toiminnallisia loukkuja: hyvinvointi ja eriarvoisuus. yhteiskunnassa. Tampere: Tampere University.
http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66224/yhteiskunnallinen_eri-arvoisuus_2011.pdf?sequence=1

Moisala, J., Suoniemi, I. & Uusitalo, R. (2006). Työttömien tilastollinen profilointi. Tutkimuksia 102. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.

Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013). Scarcity: Why Having Too Little Means So Much. New York: Time Books.

Myrskylä, P. (2012). Hukassa. Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? Eva-analyysi 1/19.
<http://docplayer.fi/36615-Hukassa-keita-ovat-syrjaytyneet-nuoret-pekka-myrskylä.html>

Myrskylä, P. (2011). Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö

Määttä, A. (2012a). Perusturvan poiskäännytyt. Yhteiskuntapolitiikka 77 (2012:2).
<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/102930/maatta.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Määttä, A. (2012b). Perusturva ja poiskäännyttäminen. Väitöskirja. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.

https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/140360/A_36_ISBN%209789524931762.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Nummenmaa, L. (2009). Käyttäytymistieteen tilastolliset menetelmät. Helsinki: Tammi.

Nuorisolaki 1285/2016. Annettu 21.12.2016.

Nuorisotakuu. Nuorisotakuu auttaa eteenpäin. <http://nuorisotakuu.fi/tietoa-nuorisotakuusta>
Luettu: 13.10.2017.

Nuorisotakuu. Tietoa nuorista. <http://nuorisotakuu.fi/tietoa-nuorisotakuusta> Luettu: 16.2.2018

Paju, P. & Vehviläinen, J. (2001). Valtavirran tuolla puolen: nuorten yhteiskuntaan kiinnittymisen kitkat 1990-luvulla. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura.

Patomäki, H. (2007) Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Helsinki: WSOY.

Perustuslaki 731/1999. Annettu 11.6.1999.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 34/2010 vp.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_34+2010.pdf

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 17/1996 vp.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_17+1996.pdf

Pyöriä, P. & Ojala, S. (2016). Nuorten työasenteet puntarissa – eroaako Y-sukupolvi edeltäjistään? Yhteiskuntapolitiikka 81, 2016:1, 32–42. Luettavissa:

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/130665/YP1601_pyoria.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Repo, J. (2017). Maakuntien suhdannekatsaus 2017. Tuotanto, työmarkkinat, yritystoiminta ja väestö. TEM-analyyseja 78/2017. Luettavissa:

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79700/Maakuntien%20suhdannekatsaus%202017.pdf>

Raittila, S., Korpela, T., Ylikännö, M., Laatu, M., Heinonen, H., Jauhiainen, S., Helne, T. (2018) Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Työpapereita 138 | 2018. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/236234/Tyopapereita138.pdf?sequence=3>

Saari, J. (2009). Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Helsinki: Gaudeamus.

Saikkumäki, P., Rajavaara, M., & Seppälä, U. (2017). Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7/2017. Helsinki: Kansaneläkelaitos. Luettavissa:

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/229018/Raportteja7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sassen, S. (2018). Karkottamisen logiikka - Brutaali ja monimutkainen maailmantalous. Tampere: Vastapaino.

Savolainen, J., Virnes, E., Hilpinen, M., Palola, E. (2015). Nuorisotakuu-työryhmän loppuraportti ja suositukset jatkotoimiksi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 19/2015.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74962/TEMjul_19_2015_web_19032015.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sihto, M. (2013). Työllisyys- ja aktivointipolitiikan tulevaisuuden näkymiä. Teoksessa Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa (s. 190–206). Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104433/URN_ISBN_978-952-245-888-9.pdf

Sirniö, O. (2016). Constrained Life Chances. Intergenerational transmission of income in Finland. Helsinki: University of Helsinki.

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/165073/CONSTRAI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sund, R., Nylander, O. & Palonen, T. (2004). Raa'asta rekisteriaineistosta terveyspoliittisesti relevanttiin informaatioon. Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004):4.

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100728/404sund2.pdf?sequence=1>

Suomen virallinen tilasto SVT (a). Tulonjaon kokonaistilasto [verkkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus <http://www.stat.fi/til/tjkt/kas.html> Luettu 13.2.2019.

Suomen virallinen tilasto SVT (b). Käsitteet. Ylipeitto. Helsinki: Tilastokeskus.

<https://www.stat.fi/meta/kas/ylipeitto.html> Luettu 1.3.2019.

Suomen virallinen tilasto SVT (c). Aikasarjatiedot 2007-2016 2016, 4. Työvoiman ulkopuolella olevat. Helsinki: Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/tyti/2016/13/tyti_2016_13_2017-04-12_kat_004_fi.html Luettu 14.2.2018.

Suomen virallinen tilasto SVT (d). Kansallinen koulutusaste 2016. Helsinki: Tilastokeskus.

<https://www.stat.fi/meta/luokitukset/koulutusaste/001-2016/index.html> Luettu: 13.2.2019.

Suomen virallinen tilasto SVT (e). Avoimet työpaikat. Vuosineljännes 2018, Liitetaulukko 7.

Avoimet työpaikat toimipaikan sijainnin (suuralue 2012) mukaan vuosina 2017-2018. Helsinki:

Tilastokeskus Luettavissa: [http://www.stat.fi/til/atp/2018/04/atp_2018_04_2019-02-](http://www.stat.fi/til/atp/2018/04/atp_2018_04_2019-02-19_tau_007_fi.html)

[19_tau_007_fi.html](http://www.stat.fi/til/atp/2018/04/atp_2018_04_2019-02-19_tau_007_fi.html) Luettu: 23.3.2019.

Taavetti, R. (2015). ”Olis siistiä, jos ei tarts määritellä...” Kuriton ja tavallinen

sateenkaarinuoruus. Verkkojulkaisuja 81. Helsinki:

Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto.

http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/hyvinvoiva_sateenkaarinuori.pdf

TE-palvelut (a). Alle 25-vuotiaat ilman tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. [http://www.te-](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/alle_25vuotiaat/index.html)

[palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/alle_25vuotiaat/index.html](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/alle_25vuotiaat/index.html)

Luettu 13.3.2018.

TE-palvelut (b). Miten saat työttömyysetuutta? [http://www.te-](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/tyottomyysetus/index.html)

[palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/tyottomyysetus/index.html](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/tyottomyysetus/index.html)

Luettu 11.3.2018.

TE-palvelut (c). Mitä karenssi tarkoittaa? [http://www.te-](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/karenssi/index.html)

[palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/karenssi/index.html](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/karenssi/index.html) Luettu:

13.10.2017.

TE-palvelut (d). Nuorisotakuu. [http://www.te-](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/nuoret/nuorisotakuu/index.html)

[palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/nuoret/nuorisotakuu/index.html](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/nuoret/nuorisotakuu/index.html) Luettu 13.10.2017 Luettu

1.3.2018.

TE-palvelut (e). Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna. http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/ammatinvalinta_koulutus/omaehtoinen_opiskelu/index.html
Luettu 1.3.2018.

TE-palvelut (f). Työllistymistä edistävät palvelut ja kulukorvaus. http://www.te-palvelut.fi/te/fi/erikoissivut/palvelut_ja_kulukor Luettu 27.11.2018.

TE-palvelut (e). Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu.
https://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/tukea_tyollistymiseen/monialainen_yhteispalvelu/index.html
Luettu 3.3.2019.

TE-palvelut (f). Asiantuntijapalvelua tarpeesi mukaan. https://www.te-palvelut.fi/te/fi/nain_asioit_kanssamme/te_palvelut/asiakkaana_tepalveluissa/asiantuntijapalvelu/index.html Luettu: 31.3.2019.

Thompson, R. (2011). Individualisation and Social Exclusion: the Case of Young People not in Education, Employment or Training. *Oxford Review of Education* 2011 37:6, 785–802.

Tilastokeskus (2017). Tutkijapalveluiden säännöt ja ohjeet. 21.4.2017. Luettavissa:
https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/mikroaineistot/tutkijapalvelun_saannot.pdf

Valkealahti, P. (2016). Nuorten palvelut ja ohjaus. Asiantuntijapyyntö, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta. Luettavissa:
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-79928.pdf>

Valtioneuvoston kanslia VNK (2018). Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Luettavissa:
<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/334456/eriarvoraportti-21032018/fd6f37c6-04d9-44db-99bb-53d54ef1ad1f>

Westerlund, J. (2016). Koulunpenkiltä palkkaty... Työkkärin listoille! Tutkimus koulutustaustan vaikutuksesta alle 25 – vuotiaan nuoren kohtaamaan aktivointiin TE-toimiston palvelujärjestelmässä. Pro gradu. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Luettavissa:
<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/51649/1/URN%3ANBN%3Afi%3Aju-201610204394.pdf>

Liitteet

Liite 1. Selitettäviin kategorioihin sisällytetyt työvoimapoliittiset lausunnot

Taulukko 9 Työvoimapoliittiset lausunnot.

Aktivointitoimia

-
- Bc = työkokeilussa työpaikalla, ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle
- Be = kuntouttavassa työtoiminnassa, ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle
- Ba = työnhakuvalmennuksessa, ei estettä työttömyysetuuden Maksamiselle
- E1 = on työvoimakoulutuksessa, ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle
- B1 = on työharjoittelussa, ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle
- G2 = aloittanut kotoutumissuunnitelman, sisältää omaehtoisen opiskelun kotoutumistuen maksun perusteena, ei estettä maksamiselle
- Bb = uravalmennuksessa, ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle
- Bh = ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle, poissa työllistymistä edistävästä palelusta hyväksyttävästä syystä
- B2 = on työelämävalmennuksessa, ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle
- H3 = ei estettä työmarkkinatuen maksamiselle kotoutumistukena, osallistunut rinnastettavaan koulutukseen
- H5 = ei estettä työmarkkinatuen maksamiselle kotoutumistukena, osallistunut rinnastettavaan toimenpiteeseen
- B3 = työkokeilussa, ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle
- E3 = on työharjoittelussa, ei estettä työmarkkinatuen maksamiselle,
- B5 = ei estettä etuuden maksamiselle kuntouttavan työtoiminnan ajalta
- J5 = ei estettä työmarkkinatuen maksamiselle kuntouttavan työtoiminnan ajalta,
- Bb = koulukokeilu oppilaitoksessa, ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle
- E2 = avo-ohjauksessa kuntoutustoimpeessä, ei estettä työmarkkinatuen maksamiselle
- B4 = työ- ja koulukokeilussa, ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle
- E4 = on työelämävalmennuksessa, ei estettä työmarkkinatuen maksamiselle,
- C1 = ei estettä työttömyysetuuden maksamiselle, on laadittu työllistämishjelma
- E5 = hakijan työmarkkinatuen maksussa työnantajalle ei ole työvoimapoliittista estettä

Muita kuin nuorille erityisiä sanktioita

-
- Q1 = eronnut työstä ilman pätevää syytä, ei oikeutta työttömyysetuuteen,
- Q5 = kieltäytynyt työstä (yli 2vk) ilman pätevää syytä, ei oikeutta työttömyysetuuteen
- W1 = jättänyt saapumatta suunnittelutilaisuuteen, ei oikeutta työttömyysetuuteen
- W5 = ilman pätevää syytä keskeyttänyt työllistymistä edistävän palvelun, ei oikeutta työttömyysetuuteen
- W4 = ilman pätevää syytä kieltäytynyt työllistymistä edistävästä palvelusta, ei oikeutta työttömyysetuuteen

P5 = kieltäytynyt toistuvasti työstä tai koulutuksesta ilman pätevää syytä
W3 = laiminlöi suunnitelman ilman pätevää syytä, ei oikeutta työttömyysetuuteen
A6 = ilman hyväksyttävää syytä edellisen 6 kk:n aikana työmarkkinoilla vähemmän kuin 6 viikkoa
P6 = jättänyt saapumatta suunnittelutilaisuuden. ei oikeutta työttömyysetuuteen
P4 = ei oikeutta työttömyysetuuteen, laiminlöi suunnitelman ilman pätevää syytä
N1 = eronnut ilman pätevää syytä (yli 5pv),
W2 = kieltäytynyt ilman pätevää syytä suunnitelman laatimisesta, ei oikeutta työttömyysetuuteen
N3 = kieltäytynyt työstä ilman pätevää syytä (yli 5 pv),
N7 = kieltäytynyt koulutuksesta ilman pätevää syytä,
Q6 = kieltäytynyt työstä (alle 2vk) ilman pätevää syytä, ei oikeutta työttömyysetuuteen

Nuorille erityisiä sanktioita

K6 = 17–24-v ammatillista koulutusta vailla, jättänyt hakematta, ei oikeutta työttömyysetuuteen
K7 = 17–24-v ammatillista koulutusta vailla, keskeyttänyt koulutuksen, ei oikeutta työttömyysetuuteen
R2 = 18–24-v. ammatillista koulutusta vailla, jättänyt hakematta ammatilliseen koulutukseen
K8 = 17–24-v ammatillista koulutusta vailla, laiminlöi työllistymissuunnitelman, ei oikeutta työttömyysetuuteen
R3 = ei oikeutta työmarkkina opintojen keskeytysajalta, alle 25-v.,
K1 = hakija 17-v. ammatillista koulutusta vailla, ei ole oikeutta työmarkkinatukeen

Liite 2. Ensimmäisen monimuuttujamallin taulukko: vain demografiset muuttujat

Taulukko 10 Multinomiaalinen logistinen regressio: demografiset muuttujat sisältävä malli (N=220421)

Lausuntokategoria	Selittävät muuttujat	Monimuuttujamalli		
		OR	95 % luottamusvälit	p-arvo
Aktivointitoimia, ei sanktioita	Ikä	1.15	1.14–1.16	<.001***
	Sukupuoli			
	Mies	.87	.85–.89	<.001***
	Nainen			
	Koulutusaste			
	Ei koulutusta/tuntematon	7.50	6.79–8.28	<.001***
	Peruskoulu	1.55	1.44–1.67	<.001***
	Toinen aste	1.59	1.50–1.69	<.001***
	Korkea-aste			
	Kansalaisuus			
	Ei Suomen kansalaisuutta	3.39	2.58–4.47	<.001***
	Suomen kansalainen			
	Maakunta			
	Etelä-Karjala	2.20	2.04–2.38	<.001***
	Kanta-Häme	1.95	1.81–2.10	<.001***
	Kymenlaakso	2.01	1.87–2.15	<.001***
	Päijät-Häme	1.63	1.52–1.74	<.001***
	Etelä-Savo	2.29	2.12–2.47	<.001***
	Pohjois-Karjala	3.37	3.18–3.57	<.001***
	Pohjois-Savo	4.11	3.88–4.35	<.001***
	Lappi	1.87	1.75–2.00	<.001***
	Varsinais-Suomi	1.80	1.72–1.89	<.001***
	Satakunta	2.46	2.32–2.61	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	1.55	1.44–1.66	<.001***
	Keski-Suomi	3.08	2.93–3.25	<.001***
	Pohjanmaa	1.56	1.45–1.69	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	2.06	1.88–2.27	<.001***
	Pirkanmaa	1.19	1.13–1.25	<.001***
	Kainuu	2.75	2.53–2.99	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	1.34	1.27–1.40	<.001***
	Uusimaa			
Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	Ikä	1.14	1.13–1.15	<.001***
	Sukupuoli			
	Mies	.94	.91–.97	<.001***
	Nainen			
	Koulutusaste			

	Ei koulutusta/tuntematon	-	-	-
	Peruskoulu	1.47	1.33–1.63	<.001***
	Toinen aste	1.90	1.75–2.06	<.001***
	Korkea-aste			
	Kansalaisuus			
	Ei Suomen kansalaisuutta	2.28	1.61–3.23	<.001***
	Suomen kansalainen			
	Maakunta			
	Etelä-Karjala	.56	.49–.63	<.001***
	Kanta-Häme	-	-	-
	Kymenlaakso	.57	.52–.63	<.001***
	Päijät-Häme	-	.	-
	Etelä-Savo	.77	.69–.85	<.001***
	Pohjois-Karjala	.20	.18–.24	<.001***
	Pohjois-Savo	.50	.45–.55	<.001***
	Lappi	.73	.67–.80	<.001***
	Varsinais-Suomi	.59	.55–.63	<.001***
	Satakunta	.36	.33–.41	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	.71	.65–.77	<.001***
	Keski-Suomi	.82	.76–.88	<.001***
	Pohjanmaa	.47	.42–.52	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	.35	.30–.42	<.001***
	Pirkanmaa	.91	.86–.96	<.001***
	Kainuu	.37	.31–.43	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	.67	.63–.71	<.001***
	Uusimaa			
Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	Ikä	1.03	1.02–1.04	<.001***
	Sukupuoli			
	Mies	1.25	1.22–1.29	<.001***
	Nainen			
	Koulutusaste			
	Ei koulutusta/tuntematon	4.56	3.82–5.44	<.001***
	Peruskoulu	16.28	14.37–18.45	<.001***
	Toinen aste	3.35	2.97–3.78	<.001***
	Korkea-aste			
	Kansalaisuus			
	Ei Suomen kansalaisuutta	1.97	1.39–2.77	<.001***
	Suomen kansalainen			
	Maakunta			
	Etelä-Karjala	.76	.68–.84	<.001***
	Kanta-Häme	.76	.69–.83	<.001***
	Kymenlaakso	.76	.70–.83	<.001***
	Päijät-Häme	.79	.73–.86	<.001***

	Etelä-Savo	.85	.77–.94	.001***
	Pohjois-Karjala	.39	.35–.43	<.001***
	Pohjois-Savo	-	-	-
	Lappi	0.65	.59–.71	<.001***
	Varsinais-Suomi	.53	.49–.56	<.001***
	Satakunta	.50	.45–.54	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	.56	.51–.61	<.001***
	Keski-Suomi	.74	.69–.80	<.001***
	Pohjanmaa	.43	.38–.48	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	.36	.31–.43	<.001***
	Pirkanmaa	.75	.71–.79	<.001***
	Kainuu	.41	.35–.47	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	.56	.53–.60	<.001***
	Uusimaa			
<hr/>				
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muuta kuin nuorten sanktioita	Ikä	1.47	1.45–1.48	<.001***
	Sukupuoli			
	Mies	-	-	-
	Nainen			
	Koulutusaste			
	Ei koulutusta/tuntematon	13.74	11.96–15.78	<.001***
	Peruskoulu	13.02	11.74–14.43	<.001***
	Toinen aste	3.15	2.86–3.47	<.001***
	Korkea-aste			
	Kansalaisuus			
	Ei Suomen kansalaisuutta	10.05	7.83–12.90	<.001***
	Suomen kansalainen			
	Maakunta			
	Etelä-Karjala	1.68	1.53–1.85	<.001***
	Kanta-Häme	1.72	1.58–1.87	<.001***
	Kymenlaakso	1.45	1.33–1.58	<.001***
	Päijät-Häme	1.56	1.44–1.68	<.001***
	Etelä-Savo	1.82	1.65–2.00	<.001***
	Pohjois-Karjala	.89	.81–.99	.03
	Pohjois-Savo	2.21	2.06–2.38	<.001***
	Lappi	1.51	1.39–1.64	<.001***
	Varsinais-Suomi	1.16	1.09–1.23	<.001***
	Satakunta	.93	-	-
	Etelä-Pohjanmaa	1.33	1.22–1.45	<.001***
	Keski-Suomi	2.18	2.04–2.32	<.001***
	Pohjanmaa	.79	.71–.88	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	.76	.65–.89	.001***
	Pirkanmaa	1.06	1.00–1.12	.05*
	Kainuu	.92	.	-
	Pohjois-Pohjanmaa	.86	.81–.91	<.001***
	Uusimaa			
<hr/>				
	Ikä	1.13	1.12–1.14	<.001***

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita	Sukupuoli			
	Mies	.83	.81–.86	<.001***
	Nainen			
	Koulutusaste			
	Ei koulutusta/tuntematon	22.02	19.17–25.29	<.001***
	Peruskoulu	32.40	28.93–36.29	<.001***
	Toinen aste	2.33	2.09–2.60	<.001***
	Korkea-aste			
	Kansalaisuus			
	Ei Suomen kansalaisuutta	10.24	7.94–13.20	<.001***
	Suomen kansalainen			
	Maakunta			
	Etelä-Karjala	1.56	1.41–1.72	<.001***
	Kanta-Häme	1.58	1.44–1.72	<.001***
	Kymenlaakso	1.62	1.49–1.76	<.001***
	Päijät-Häme	1.28	1.18–1.39	<.001***
	Etelä-Savo	1.70	1.54–1.87	<.001***
	Pohjois-Karjala	1.52	1.40–1.65	<.001***
	Pohjois-Savo	1.80	1.68–1.94	<.001***
	Lappi	1.19	1.09–1.31	<.001***
	Varsinais-Suomi	1.18	1.11–1.25	<.001***
	Satakunta	1.24	1.14–1.34	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	1.11	1.02–1.22	.02*
	Keski-Suomi	1.79	1.68–1.92	<.001***
	Pohjanmaa	-	-	-
	Keski-Pohjanmaa	1.17	1.03–1.34	.02*
	Pirkanmaa	1.11	1.05–1.17	<.001***
	Kainuu	1.33	1.17–1.50	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	1.11	1.05–1.18	<.001***
	Uusimaa			

Selitettävät muuttujat:

Ei aktivointitoimia eikä sanktioita (referenssiryhmä)

Aktivointitoimia, ei sanktioita,

Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,

Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita,

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita

OR = Odds ratio (ristitulossuhde)

Liite 3. Toisen monimuuttujamallin taulukko: demografiset muuttujat sekä palvelulinjat

Taulukko 11 Multinomiaalinen logistinen regressio: demografiset muuttujat sekä palvelulinjat sisältävä malli (N=220421)

Selittävät muuttujat		Monimuuttujamalli		
		OR	95 % luottamusvälit	p-arvo
Aktivointitoimia, ei sanktioita	Ikä	1.13	1.12–1.14	0,000
	Sukupuoli			
	Mies	.93	.90–.95	0,000
	Nainen			
	Koulutusaste			
	Ei koulutusta/tuntematon	5.04	4.55–5.58	<.001***
	Peruskoulu	1.20	1.11–1.29	<.001***
	Toinen aste	1.36	1.28–3.14	<.001***
	Korkea-aste			
	Kansalaisuus			
	Ei Suomen kansalaisuutta	2.99	2.25–3.99	<.001***
	Suomen kansalainen			
	Maakunnat			
	Etelä-Karjala	2.24	2.07–2.42	<.001***
	Kanta-Häme	1.71	1.58–1.85	<.001***
	Kymenlaakso	2.00	1.86–2.15	<.001***
	Päijät-Häme	1.32	1.23–1.41	<.001***
	Etelä-Savo	2.70	2.50–2.87	<.001***
	Pohjois-Karjala	3.33	3.13–3.54	<.001***
	Pohjois-Savo	4.62	4.36–4.90	<.001***
	Lappi	1.96	1.83–2.10	<.001***
	Varsinais-Suomi	1.82	1.74–1.92	<.001***
	Satakunta	2.69	2.52–2.86	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	1.70	1.58–1.83	<.001***
	Keski-Suomi	3.55	3.36–3.75	<.001***
	Pohjanmaa	1.61	1.50–1.75	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	2.20	2.00–2.43	<.001***
	Pirkanmaa	1.16	1.10–1.22	<.001***
	Kainuu	2.74	2.51–2.99	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	1.45	1.38–1.52	<.001***
	Uusimaa			
	Palvelulinja			
	Ei asiantuntijapalvelun tarvetta	.31	.30–.32	<.001***
	Asiantuntijapalvelun tarve			
	Työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla	1.06	1.03–1.09	<.001***
	Ei työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla			
	Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	2.29	2.23–2.36	<.001***
	Ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla			

	Tuetun työllistämisen palvelulinjalla	1.90	1.81–1.99	<.001***
	Ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla			
	Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla	.39	.37–.42	<.001***
	Ei monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla			
Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	Ikä	1.10	1.09–1.11	<.001***
	Sukupuoli			
	Mies	.94	.91–.97	<.001***
	Nainen			
	Koulutusaste			
	Ei koulutusta/tuntematon	1.26	1.04–1.52	.017
	Peruskoulu	1.68	1.52–1.86	<.001***
	Toinen aste	1.83	1.69–1.99	<.001***
	Korkea-aste			
	Kansalaisuus			
	Ei Suomen kansalaisuutta	2.01	1.41–2.85	<.001***
	Suomen kansalainen			
	Maakunnat			
	Etelä-Karjala	.59	.52–.66	<.001***
	Kanta-Häme	-	-	-
	Kymenlaakso	.57	.51–.63	<.001***
	Päijät-Häme	.92	.85–.99	.034*
	Etelä-Savo	.78	.70–.87	<.001***
	Pohjois-Karjala	.20	.17–.23	<.001***
	Pohjois-Savo	.50	.46–.56	<.001***
	Lappi	.78	.72–.86	<.001***
	Varsinais-Suomi	.59	.56–.63	<.001***
	Satakunta	.37	.34–.42	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	.73	.67–.80	<.001***
	Keski-Suomi	.86	.80–.92	<.001***
	Pohjanmaa	.47	.42–.53	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	.36	.30–.43	<.001***
	Pirkanmaa	.87	.83–.92	<.001***
	Kainuu	.36	.31–.43	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	.67	.63–.71	<.001***
	Uusimaa			
	Palvelulinja			
	Ei asiantuntijapalvelun tarvetta	.59	.56–.62	<.001***
	Asiantuntijapalvelun tarve			
	Työväily- ja yrityspalveluiden linjalla	1.77	1.70–1.85	<.001***
	Ei työväily- ja yrityspalveluiden linjalla			

	Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla Ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	1.50	1.45–1.56	<.001***
	Tuetun työllistämisen palvelulinjalla Ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla	1.35	1.26–1.44	<.001***
	Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla Ei monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla	.36	.33–.40	<.001***
Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia	Ikä	1.03	1.02–1.04	<.001***
	Sukupuoli			
	Mies	1.44	1.40–1.49	<.001***
	Nainen			
	Koulutusaste			
	Ei koulutusta/tuntematon	1.82	1.52–2.17	<.001***
	Peruskoulu	7.47	6.57–8.49	<.001***
	Toinen aste	2.43	2.15–2.75	<.001***
	Korkea-aste			
	Kansalaisuus	1.73	1.22–2.45	.002**
	Ei Suomen kansalaisuutta			
	Suomen kansalainen			
	Maakunnat			
	Etelä-Karjala	.69	.62–.76	<.001***
	Kanta-Häme	.56	.51–.61	<.001***
	Kymenlaakso	.74	.68–.81	<.001***
	Päijät-Häme	.54	.50–.58	<.001***
	Etelä-Savo	1.11	1.00–1.23	.05*
	Pohjois-Karjala	.41	.36–.45	<.001***
	Pohjois-Savo	1.21	1.12–1.31	<.001***
	Lappi	.60	.36–.45	<.001***
	Varsinais-Suomi	.54	.50–.57	<.001***
	Satakunta	.57	.52–.63	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	.61	.55–.67	<.001***
	Keski-Suomi	.87	.81–.94	<.001***
	Pohjanmaa	.44	.39–.49	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	.39	.33–.47	<.001***
	Pirkanmaa	.77	.73–.81	<.001***
	Kainuu	.41	.40–.48	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	.65	.61–.69	<.001***
	Uusimaa			
	Palvelulinja			
	Ei asiantuntijapalvelun tarvetta	0.69	.65–.72	<.001***
	Asiantuntijapalvelun tarve			
	Työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla	.37	.35–.38	<.001***

	Ei työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla			
	Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	5.53	5.26–5.82	<.001***
	Ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla			
	Tuetun työllistämisen palvelulinjalla	2.18	2.06–2.30	<.001***
	Ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla			
	Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla	.51	.48–.55	<.001***
	Ei monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla			
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muuta kuin nuorten sanktioita	Ikä	1.42	1.41–1.45	<.001***
	Sukupuoli			
	Mies	1.05	1.02–1.09	.001***
	Nainen			
	Koulutusaste			
	Ei koulutusta/tuntematon	8.41	7.29–9.70	<.001***
	Peruskoulu	8.00	7.19–8.91	<.001***
	Toinen aste	2.64	2.39–2.91	<.001***
	Korkea-aste			
	Kansalaisuus			
	Ei Suomen kansalaisuutta	8.67	6.69–11.24	<.001***
	Suomen kansalainen			
	Maakunnat			
	Etelä-Karjala	1.66	1.50–1.84	<.001***
	Kanta-Häme	1.50	1.37–1.64	<.001***
	Kymenlaakso	1.49	1.36–1.62	<.001***
	Päijät-Häme	1.21	1.12–1.31	<.001***
	Etelä-Savo	2.30	2.09–2.54	<.001***
	Pohjois-Karjala	.88	.80–.98	.02*
	Pohjois-Savo	2.59	2.40–2.80	<.001***
	Lappi	1.60	1.47–1.74	<.001***
	Varsinais-Suomi	1.20	1.12–1.27	<.001***
	Satakunta	-	-	-
	Etelä-Pohjanmaa	1.44	1.32–1.57	<.001***
	Keski-Suomi	2.67	2.50–2.85	<.001***
	Pohjanmaa	.81	.73–.91	<.001***
	Keski-Pohjanmaa	.77	.66–.91	.002**
	Pirkanmaa	-	-	-
	Kainuu	-	-	-
	Pohjois-Pohjanmaa	-	-	-
	Uusimaa			
	Palvelulinja			
	Ei asiantuntijapalvelun tarvetta	.14	.13–.15	<.001***

Asiantuntijapalvelun tarve				
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita	Työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla	1.37	1.32–1.43	<.001***
	Ei työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla			
	Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	3.77	3.63–3.93	<.001***
	Ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla			
	Tuetun työllistämisen palvelulinjalla	4.31	4.90–4.52	<.001***
	Ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla			
	Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla	.55	.52–.59	<.001***
	Ei monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla			
<hr/>				
Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita	Ikä	1.12	1.11–1.13	<.001***
	Sukupuoli			
	Mies	.94	.91–.97	<.001***
	Nainen			
	Koulutusaste			
	Ei koulutusta/tuntematon	7.04	6.10–8.14	<.001***
	Peruskoulu	11.68	10.38–13.14	<.001***
	Toinen aste	1.54	1.38–1.73	<.001***
	Korkea-aste			
	Kansalaisuus			
	Ei Suomen kansalaisuutta	9.37	7.18–12.22	<.001***
	Suomen kansalainen			
	Maakunnat			
	Etelä-Karjala	1.42	1.28–1.58	<.001***
	Kanta-Häme	1.15	1.10–1.26	.002**
	Kymenlaakso	1.70	1.56–1.86	<.001***
	Päijät-Häme	.85	.78–.92	<.001***
	Etelä-Savo	2.20	1.98–2.43	<.001***
	Pohjois-Karjala	1.49	1.40–1.63	<.001***
	Pohjois-Savo	2.24	2.10–2.43	<.001***
	Lappi	1.15	1.10–1.27	.003**
	Varsinais-Suomi	1.17	1.10–1.24	<.001***
	Satakunta	1.41	1.30–1.54	<.001***
	Etelä-Pohjanmaa	1.24	1.13–1.36	<.001***
	Keski-Suomi	2.15	2.00–2.30	<.001***
	Pohjanmaa	-	-	-
	Keski-Pohjanmaa	1.24	1.08–1.43	.003**
	Pirkanmaa	1.09	1.03–1.16	.004**
	Kainuu	1.28	1.12–1.50	<.001***
	Pohjois-Pohjanmaa	1.31	1.23–1.40	<.001***
	Uusimaa			
	Palvelulinja			
	Ei asiantuntijapalvelun tarvetta	.27	.26–.29	<.001***

Asiantuntijapalvelun tarve			
Työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla	.35	.34-.37	<.001***
Ei työnvälitys- ja yrityspalveluiden linjalla			
Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla	5.67	5.40–5.96	<.001***
Ei osaamisen kehittämisen palvelulinjalla			
Tuetun työllistämisen palvelulinjalla	3.86	3.67–4.05	<.001***
Ei tuetun työllistämisen palvelulinjalla			
Monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla	.53	.50–.57	<.001***
Ei monialaisen yhteispalvelun palvelulinjalla			

Selitettävät muuttujat:

Ei aktivointitoimia eikä sanktioita (referenssiryhmä)

Aktivointitoimia, ei sanktioita,

Ainakin muita kuin nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,

Ainoastaan nuorten sanktioita, ei aktivointitoimia,

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainakin muita kuin nuorten sanktioita,

Aktivointitoimia ja sanktioita: ainoastaan nuorten sanktioita

OR = Odds ratio (ristitulossuhde)

Liite 4. Tutkimuslupa



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Arho Toikka
Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
PL 54
00014 Helsingin yliopisto

Päätös
16.4.2018

1/2
TEM/517/03.10.03/2018

PÄÄTÖS TUTKIMUSLUPAHAKEMUKSEEN

Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta on hakenut työ- ja elinkeinoministeriöltä lupaa käyttää työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän (URA) tietoja Silja Uusikankaan maisterintutkimusta "Nuorten aikuisten työmarkkinatuen karenssien kohdentuminen" -nimistä tutkimusta varten. Tutkimuksen vastuullisena johtajana toimii maisterintutkimuksen ohjaaja, yliopistonlehtori Arho Toikka ja tutkimushankkeesta vastaava tutkija, professori Heikki Hiilamo. Salassa pidettäviä tietoja käsittelevät edellä mainittujen lisäksi maisterintutkimuksen laati ja Silja Uusikangas.

Työ- ja elinkeinoministeriö on päättänyt viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 28 §:n ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 13 luvun 5 §:n 3 momentin nojalla antaa hakijalle oikeuden käyttää hakemuksessa mainittuja tietoja tutkimusta laadittaessa. Tämä tutkimuslupa on voimassa 31.12.2018 saakka.

Tietoja saa käyttää vain hakemuksessa mainittua tutkimusta varten. Tietoja ei saa käyttää siten, että yksityisyyden suoja ja yksityisen edut tai oikeudet vaarantuisivat.

Tietoja saa tallentaa vain tutkimuksen kannalta tarpeellisin osin. Tietoja on säilytettävä siten ja toiminnassa muutoinkin varmistettava se, että yksityiset tiedot eivät paljastu muille tahoille. Tutkimusta toteutettaessa tulee ottaa huomioon henkilötietolakiin (523/1999) sekä muihin lakeihin ja asetuksiin sisältyvät henkilötietojen keräämistä, tallettamista, käyttöä ja luovuttamista koskevat säännökset.


Heidi Nummela
Henkilöstö- ja hallintojohtaja


Riitta Ruohomäki
Palvelupäällikkö



LIITTEET

Henkilötietolain 14 §
Tutkimuslupahakemus liitteineen

